Programa de aceleração do crescimento (PAC)

MARIA CHAVES JARDIM
MÁRCIO ROGÉRIO SILVA

Programa de aceleração do crescimento (PAC)

Neodesenvolvimentismo?

Cultura Acadêmica
Praça da Sé, 108
01001-900 – São Paulo – SP
Tel.: (0xx11) 3242-7171
Fax: (0xx11) 3242-7172
www.editoraunesp.com.br
feu@editora.unesp.br

CIP-Brasil. Catalogação na publicação
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

J42p
Jardim, Maria Chaves
Programa de aceleração do crescimento (PAC) [recurso eletrônico] : neodesenvolvimentismo? / Maria Chaves Jardim , Márcio Rogério Silva. - 1. ed. - São Paulo : Ed. da UNESP, 2015.
recurso digital
Formato: epub
Requisitos do sistema: adobe digital editions
Modo de acesso: world wide web
ISBN 978-85-7983-743-2 (recurso eletrônico)
1. Políticas públicas. 2. Programa de Aceleração do Crescimento. 3. Livros eletrônicos. I. Silva, Márcio Rogério. II. Título.
16-31316

CDD: 320.981
CDU: 32(81)

Este livro é publicado pelo Programa de Publicações Digitais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

Editora afiliada:

Agradecimentos

Agradecemos aos colegas acadêmicos, aos familiares e aos amigos.

Institucionalmente, agradecemos à FAPESP por apoiar esta pesquisa por meio do Projeto Programa Jovem Pesquisador em Centro Emergente.

SUMÁRIO

Lista de figuras e quadros

Introdução

Este livro aborda as novas relações entre Estado e mercado no Brasil contemporâneo, tendo como objeto empírico o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e suas diversas nuanças, como o papel do PAC durante a crise de 2008, a geração de novos postos de trabalho, a inclusão social pelas finanças e a introdução de infraestrutura e serviços por meio de alianças entre entidades públicas e privadas.

São pontuadas vantagens, desvantagens, limites e ambiguidades das convergências e divergências entre o Estado e os diversos agentes, elites e instituições com os quais passa a negociar projetos, ações e, sobretudo, ideias, fornecendo elementos teóricos e empíricos para aprofundar a compreensão e a interpretação das (novas) relações entre Estado, mercado e trabalho no capitalismo brasileiro, especialmente nos tempos do governo Lula, fugindo de leituras ideologizantes e abstratas.

É resultado de pesquisas desenvolvidas no contexto do projeto "Domesticação e moralização no governo Lula: inclusão social via mercado e via fundos de pensão", introduzido pelo Programa Jovem Pesquisador em Centro Emergente, da Fapesp, de responsabilidade de Maria Chaves Jardim, no qual Márcio Rogério Silva desenvolve pesquisas dedicadas ao PAC. Durante o desenvolvimento do projeto, a pesquisa desdobrou-se na dissertação de mestrado de Silva, em diversos artigos e neste livro.

O livro tem como fio condutor as estratégias heterodoxas do governo Lula (e também do governo Dilma) para a introdução de infraestrutura, em sintonia com o fornecimento de emprego e renda, realizando inclusão social por meio de

instrumentos financeiros, especialmente com arranjos do PAC. Para tanto, além de dados macroestruturais, são apresentados diversos dados resultantes de pesquisa empírica, tanto no setor da construção civil como no elétrico.

O PAC foi adotado em 2007, durante o governo Lula, e tem continuidade no governo Dilma. Trata-se da utilização de parcerias público-privadas visando à retomada do planejamento e à execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, com o intuito, segundo o governo, de contribuir para o desenvolvimento acelerado e sustentável da economia.

Mais do que para atuações entre o Estado e diversos agentes e instituições, o livro chama atenção para as alianças cognitivas entre os setores público e privado (empresas, mercado financeiro, fundos de pensão e empreiteiras), que levaram a uma reconfiguração do conceito de desenvolvimento, das possibilidades de seu financiamento, bem como das relações trabalhistas.

Nesse contexto, o argumento defendido é de que o cenário descrito e analisado pode ser compreendido como a introdução de um novo desenvolvimentismo no Brasil contemporâneo, mas diferente daquele da Era Vargas e, também, com alguma peculiaridade, do conceito proposto por Bresser-Pereira – ainda que este seja fundamental para a compreensão do Brasil do período Lula e Dilma, como será visto a seguir.

Método

A coleta de dados foi feita por meio de dados secundários e primários. Para tanto, consultamos materiais produzidos pelo Banco Central do Brasil, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Leis de Diretrizes Orçamentárias e Ministério da Fazenda sobre a política macroeconômica, monetária e fiscal durante os governos Lula e Dilma Rousseff, a fim de dar subsídios à compreensão dos meios de viabilização em que o PAC está inserido. Além disso, foram feitas coletas de dados sobre medidas e ações propostas ao PAC por meio dos diversos relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério do Planejamento e o site oficial do PAC, para verificar a efetivação das suas obras. Para complementar os dados, consultamos o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), os quais produzem dados sobre o mercado de trabalho no Brasil.

Visando à captação das percepções subjetivas que os dados estatísticos ocultam, acompanhamos pela grande imprensa nacional o tema do PAC; ademais, realizamos entrevistas com uma pequena amostra de 15 trabalhadores das

obras do PAC e com 5 corretores e 5 compradores do programa Minha Casa Minha Vida.

A inspiração teórica vem da sociologia econômica, disciplina que questiona os postulados da ciência econômica ortodoxa, os quais afirmam que na vida econômica os indivíduos são racionais, livres, interesseiros, procuram otimizar o emprego de seus recursos e, já que podem agir assim em um ambiente de trocas e disputas livres de intervenções e regulamentações políticas e culturais, buscam a melhor forma possível de produção e distribuição dos recursos econômicos – em grande medida, com tendência à escassez – e assim produzem determinado bem comum para a sociedade.

Por meio dos diversos exemplos apresentados neste livro, os postulados da economia ortodoxa são colocados em xeque, e demonstramos que a economia, assim como a ações econômicas do governo, são construções sociais. Nesse processo, acionamos diversos autores que contribuem fortemente para a construção do que se convencionou chamar de sociologia econômica: Georg Simmel, Karl Marx, Max Weber, Émile Durkheim, Pierre Bourdieu, Roberto Grün, Renato Boschi, Frédéric Lebaron, Neil Fligstein, Yves Dezalay, Mark Granovetter, Júlio Donadone, Martin Mundo Neto, Federico Neiburg, Luc Boltanski e Ève Chiapello, entre outros de outras disciplinas, como Bresser-Pereira.

No plano acadêmico, o livro reforça, pelas diversas pesquisas de campo realizadas, as teses defendidas pela sociologia econômica – o mercado é uma construção social, no caso aqui analisado, o mercado de trabalho, o mercado da construção, entre outros.

Organização do livro

O livro está organizado em duas partes. A primeira parte é constituída de três capítulos: no Capítulo 1, apresentamos uma contextualização da política monetária e macroeconômica dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) visando a oferecer um quadro geral sobre a introdução do PAC; no Capítulo 2, realizamos uma apresentação geral do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), indicando as relações entre Estado e mercado no Brasil contemporâneo; no Capítulo 3, apresentamos uma discussão sobre a crise econômica de 2008, de maneira a compreender as medidas anticíclicas (e heterodoxas) tomadas pelo governo.

A segunda parte é dividida em três capítulos: no Capítulo 4, apresentamos uma revisão bibliográfica sobre o mercado de trabalho da década de 1990 no Brasil, de forma a contrapô-lo com o mercado de trabalho produzido durante as

obras do PAC, e, ainda, as ambiguidades, tensões e conflitos trabalhistas dos canteiros dessas obras; no Capítulo 5, apresentamos a gênese do programa Minha Casa Minha Vida (PMCV), integrante do PAC, mostrando dados empíricos sobre o mecanismo de financiamento à produção e ao consumo; apresentamos um estudo de caso com consultores de uma construtora e compradores de moradias na cidade de São Carlos, localizada no interior do estado de São Paulo; por fim, no Capítulo 6, apresentamos dados gerais sobre o setor de energia no PAC, com um estudo de caso específico do setor elétrico e a construção das usinas hidrelétricas de Belo Monte de forma a demonstrar argumentos apresentados no decorrer do livro.

Parte I

Do macro ao micro: contexto macroeconômico e definição das elites dirigentes no Brasil contemporâneo

1

Do desenvolvimentismo da Era Vargas ao neodesenvolvimentismo do período Lula

Visando a compreender melhor o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o livro inicia com um levantamento histórico sobre o período desenvolvimentista do capitalismo brasileiro, com destaque para o governo de Getúlio Dornelles Vargas (1930-1945; 1951-1954) e a reforma e a redução do Estado na década de 1990. Para tanto, será discutido o setor elétrico.

Depois se buscará a compreensão da política macroeconômica e monetária da primeira década de 2000, mostrando como o PAC foi utilizado no modelo de desenvolvimento estabelecido no Brasil a partir de 2003, em um contexto de baixo crescimento econômico e racionamento de energia, heranças do governo anterior, que, por sua vez, deram espaço para surgir um novo grupo político.

A elaboração deste capítulo foi feita com base em dados secundários – relatórios do Tesouro Nacional, do BNDES, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento –, assim como dados coletados por pesquisa de campo, especialmente dados prosopográficos da elite política dirigente durante os governos Lula e Dilma.

Portanto, antes de entrarmos no governo Lula, retrocedemos um pouco até o governo Vargas, tendo como fio condutor as disputas existentes no setor elétrico, já que neste livro se dará ênfase à infraestrutura fornecida pelo PAC. Isso será importante para posicionarmos nossa discussão sobre o neodesenvolvimentismo, suas semelhanças e diferenças em relação ao desenvolvimentismo dos tempos Vargas.

1.1 Do desenvolvimentismo à reforma do Estado na década de 1990

Em sua gênese, o setor elétrico brasileiro apresentava uma estrutura descentralizada em sistemas regionais, com destaque para Rio de Janeiro e São Paulo, regiões com maior concentração urbana e industrial. No final do século XIX, várias empresas privadas investiam em fontes próprias de energia elétrica, como o grupo privado canadense Light, que tinha a concessão para prestar serviços de eletricidade em São Paulo e no Rio de Janeiro, principalmente nas capitais.

Em 1898, a Câmara Municipal de São Paulo autorizou o Grupo Light a ampliar a concessão já existente por causa do aumento da demanda, concedendo prerrogativa de exploração, geração e transmissão de energia elétrica. Como consequência da ampliação dos investimentos, foi constituída em 1912 no Canadá a Brazilian Traction, Light and Power Company Ltd., empresa *holding* com o propósito de coordenar a atuação da São Paulo Light e Rio Light, onde essas empresas tinham por estratégia o setor de investimentos altos e rápidos, com baixo risco.

Outro grupo significativo era a norte-americana American & Foreign Power Co. (Amforp), empresa vinculada aos acionistas da General Electric, que adquiriu empresas do setor elétrico no interior de São Paulo e Rio de Janeiro na década de 1920, e outras no Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Bahia e mais cinco estados (Bastos, 2006).

Segundo Boschi (2008), foi notório o papel do intervencionismo estatal no governo de Getúlio Vargas (1930-1945), fruto de uma ruptura com o modelo oligárquico agroexportador. Esse grande acordo uniu a burguesia nacional industrial à nova burocracia ou aos novos técnicos do Estado. Segundo Bresser-Pereira (2006), a eles se somavam os trabalhadores urbanos e setores da velha oligarquia mais voltados para o mercado interno, como a própria pecuária da qual Vargas se originara.

Essa abordagem estadista teria surgido no governo estadual de Vargas, em 1928, com a justificativa de que o Estado precisava coordenar a "anarquia" do mercado e garantir a coesão social, sendo que o dogma da austeridade fiscal e monetária também era rejeitado, nos moldes da influência internacional das crenças keynesianas, modelo econômico que reagiu às razões da crise de 1929. Assim, a expansão do crédito era fundamental, não devendo restringir-se ao controle de crises financeiras, mas orientando-se para estimular a modernização da indústria brasileira (Bastos, 2006). Lembramos que a ascensão de Vargas foi concomitante à crise do café, principal produto de exportação e que dava poder político à elite cafeeira, a qual viu suas vendas caírem significativamente, já que,

diante da crise econômica nos Estados Unidos, era considerado um produto mais supérfluo.

Na barganha pelo capital estrangeiro, o desenvolvimentismo de Vargas não teria sido nem xenófobo nem entreguista e estaria marcado por três características permanentes do nacional-desenvolvimentismo: antiliberalismo – crença de que o mercado não era capaz de se autorregular sem crises econômicas e sociais, nem gerar crescimento no Brasil, necessitando concentrar recursos no Estado; oportunismo nacionalista – identificação de oportunidades de realizar barganhas externas, sobretudo financiamento, que atendessem às finalidades nacional-desenvolvimentistas; e adaptação histórica às condições históricas cambiantes. Bastos (2006) acrescenta que é difícil precisar até que ponto essa herança ideológica esteja esgotada no Brasil contemporâneo.

O Brasil passou por uma crise energética na década de 1930 por causa de uma escassez de investimentos da iniciativa privada. As tarifas de ambas as empresas citadas eram cotadas com base em uma cláusula-ouro, o que garantia a remuneração, mas onerava as tarifas. Para controlar isso, o governo Vargas tirou autoridade de estados e municípios para tentar controlar esse processo. A primeira medida do governo foi impedir as transferências da exploração de cursos e quedas d'água; eliminou também a cláusula-ouro em 1933. Além dessas mudanças, a crise culminou na promulgação do Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934, criando o Código de Águas[1], o que definia o Estado como agente regulador do setor.

Paralelo a esse contexto, Barreto (2010) afirma que, por causa da crise de 1929, ocorreu um descompasso entre oferta e demanda, fazendo que os investimentos fossem insuficientes. Por outro lado, a Light argumentou que o novo código de águas teria sido responsável por inibir os investimentos. O autor conclui que é mais provável que os apagões do início da década de 1950 estejam ligados à impossibilidade de se elevar tarifas e de se manter a remuneração elevada em dólares num momento de crescimento acelerado da indústria, ainda que as empresas estrangeiras tenham sido acusadas de manipular dados de seus patrimônios para maximizar as remessas ao exterior.

O desenvolvimentismo de Vargas estava amparado na ideia de financiamento do Banco Mundial, baseado na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

1. Segundo Barreto (2010), por meio desse código, as tarifas deveriam promover uma remuneração limite de 10% a 12% sobre o capital registrado, o que gerava problemas na interpretação das empresas sobre o que seria considerado como ativo para esse cálculo, baseada no *Water Code* adotado nos Estados Unidos. Além disso, o código eliminou a propriedade do solo e quedas d'água, transferindo-as à União e passando a concentrar o poder concedente.

(CMBE). O problema é que o Banco Mundial tinha interesse em limitar a ação estatal e estimular a presença do capital estrangeiro, com uma visão de que o Estado deveria ser mais regulador e suplementar.

O Banco Mundial contava com uma fonte de financiamento em segunda instância, o Eximbank[2], utilizado quando fosse necessário realizar iniciativas com as quais o Banco Mundial não concordava ou não tinha condições de realizar. A exigência do banco é que se formasse uma autarquia para se responsabilizar pelos empréstimos – garantia federal do empréstimo aos Estados e determinação de prioridades na seleção de projetos, com fiscalização do Banco Mundial (Bastos, 2006).

A opinião do Banco Mundial era de que financiar projetos governamentais em geração de energia elétrica no Rio Grande do Sul atenuaria o descontentamento com as empresas privadas norte-americanas por causa da falta de energia e dos empréstimos que, na maioria, deveriam ter sido passados às empresas privadas, para que o CMBE mantivesse o apoio à criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Foi com parte desses recursos que se criaram empresas estaduais como a Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), Usinas Elétricas do Paranapanema (Uselpa) e a Companhia Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul (CEEE). Por outro lado, a ruptura da colaboração bilateral com a chegada do governo Eisenhower forçou o governo Vargas a mobilizar recursos como o Fundo Federal de Eletrificação (FFE)[3], que garantiu a continuidade do projeto de criar a Eletrobrás (Bastos, 2006).

O autor conclui que o ramo de energia elétrica foi significativo a partir da relação Estado e mercado, pois já havia filiais estrangeiras e também porque o projeto de nacionalização foi adiado, já que se vislumbrou barganhar recursos

2. O Eximbank funciona como uma agência governamental norte-americana independente, tendo como objetivo facilitar o financiamento de exportações de produtos e serviços norte-americanos, por meio da absorção de riscos de crédito que estão fora do alcance do setor de bancos privados. Todas as obrigações do Eximbank são garantidas por total confiabilidade e crédito do governo dos Estados Unidos. De acordo com os programas do Eximbank, pelo menos 50% dos produtos a serem exportados devem ser produzidos nos EUA. Para financiamentos em médio prazo, o Eximbank segurará até 100% dos produtos com conteúdo norte-americano, mas nunca mais de 85% do valor do contrato americano. O importador deverá efetuar um pagamento inicial, a título de antecipação, correspondente a 15% do total.
3. O BNDES gerenciava o Fundo Federal de Eletrificação (FFE), baseado no Imposto Único de Energia Elétrica (IUEE), que incidia sobre o consumo de energia elétrica. Segundo Espósito (2012), "por meio desse fundo, o Banco financiou inicialmente 6,3% da expansão do parque gerador (21,6 MW), em 1955, e 95,9% da sua expansão (502 MW), em 1962, ano de criação da Eletrobrás". Ainda segundo Espósito, com o crescimento da centralização do setor elétrico na Eletrobrás, o fundo passou a ser controlado por esta empresa, quando o BNDE passou a ter uma participação menos relevante na expansão do setor elétrico.

externos a partir da CMBE. Além disso, o descontentamento com os racionamentos ocasionados pela falta de investimentos da Light gerou protestos de empresários, trabalhadores e da população em geral, dando margem para os nacionalistas na criação de fundos setoriais e na criação da Eletrobrás durante o governo de João Goulart (1961-1964).

1.2 Criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado pela Lei n. 1.628/52, com apoio de estudos da CMBE, nos quais o acordo para a captação de recursos no exterior demandava que o Brasil captasse a mesma quantidade de recursos internamente. Este valor veio de imposto adicional ao imposto de renda, compondo o Fundo de Reaparelhamento Econômico (FRE), do qual o setor elétrico recebeu 19,8% do total. Tais recursos formavam o Fundo Nacional de Eletrificação, gerenciados pelo BNDE, que os destinou à Eletrobrás (Schapiro, 2009).

Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), foi criado o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), sob financiamento e coordenação do BNDE, no âmbito da comissão Cepal-BNDE[4], presidida pelo economista Celso Furtado[5], que também presidiu o BNDES e foi o principal economista no período desenvolvimentista. Os setores-chave do I PND foram energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação.

Em 1965 foi institucionalizado o mercado de capitais, por meio da Lei n. 4.728, com reformas nos mercados de crédito, capitais e na administração pública, com o objetivo de diversificação das fontes de financiamento na economia brasileira. Segundo Schapiro (2009), em 1971 o BNDE foi transformado em em-

---

4. A Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), órgão das Nações Unidas sediado em Santiago do Chile, foi criada em 1948. Em 1950, Celso Furtado (principal economista do período desenvolvimentista) tornou-se diretor de desenvolvimento; presidiu em 1953 o Grupo Misto Cepal-BNDE, que serviu para o Plano de Metas de Juscelino Kubistchek; em 1958 desligou-se da Cepal e assumiu uma diretoria do BNDE.
5. Foi o principal economista do Estado desenvolvimentista. Em 1949 integrou-se à recém-criada Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), órgão das Nações Unidas sediado em Santiago do Chile, tornando-se diretor da Divisão de Desenvolvimento. Presidiu em 1953 o Grupo Misto Cepal-BNDE, cujo estudo se centrava na economia brasileira, com ênfase especial nas técnicas de planejamento. Desligou-se da Cepal e assumiu uma diretoria do BNDE em 1958.

presa pública, e sua experiência na participação societária o credenciou para operações de risco.

Portanto, a deslegitimação da Light e dos acordos no âmbito da CMBE permitiu que os nacionalistas emplacassem um processo que culminou na criação da Eletrobrás e de seus fundos de financiamento, concomitantemente à de outras empresas estatais, como a Petrobrás, a Companhia Vale do Rio Doce (minérios), a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), cada uma em contextos de barganha diferentes com países do exterior.

A criação do BNDE – e sua articulação com a Cepal – ajudou a delinear o financiamento de longo prazo e de maior risco, tipicamente presentes em projetos de infraestrutura. Porém, observaremos que o BNDES foi ator fundamental nas mudanças no modelo de desenvolvimento do Estado brasileiro ao longo do tempo: de desenvolvimentista na Era Vargas para coordenador de privatizações no governo Cardoso e articulador das parcerias público-privadas no governo Lula e Dilma.

Nesse contexto, retornar à gênese do surgimento do BNDES e da Eletrobrás teve como objetivo atualizar assuntos recorrentes no cenário brasileiro contemporâneo: a participação pública e privada na economia e a força da intervenção do Estado.

1.3 A influência histórica dos modelos de produção: uma contribuição para a compreensão dos quadros de referência dos agentes

Segundo Fligstein (2001), os modelos de desenvolvimento são contextualizados em relação às correntes históricas e econômicas que se desdobraram num processo psíquico e cultural.

Um de seus conceitos, a concepção de controle, refere-se a entendimentos que estruturam a percepção dos envolvidos de como funciona o mercado, permitindo interpretar as ações dos outros. As estratégias, dessa maneira, não seriam concepções de controle, mas o conjunto de ações que os atores, com determinada concepção de controle, selecionam para certo contexto organizacional.

Assim, o autor indica duas importantes concepções de controle ao longo da história do capitalismo: o controle de produção, com destaque ao taylorismo, com valores – como redução de custos, eficiência, planejamento, entre outros – que se espraiaram para além do muro das empresas, para a sociedade e para a vida das pessoas; a segunda, mais atual, é a concepção financeira de controle, que enfatiza taxas de retorno no curto prazo, táticas para aumentar preços de ações e

uso de controles financeiros e valorização do pequeno acionista, para o qual o capitalismo busca criar valor (Fligstein, 1990).

Portanto, paralelamente à construção do mercado financeiro brasileiro e à criação do BNDES e de instituições do setor elétrico a partir dos anos 1940, é importante compreender as correntes históricas que influenciaram a sociedade como um todo e as transformações na forma de gestão das organizações, segundo o mesmo autor.

Essas correntes aconteceram principalmente no século XX, a partir dos modelos de produção inglês, norte-americano e, posteriormente, japonês. Nesse sentido, o taylorismo, entendido como modelo de organização, criou um *habitus* de engenheiro que se espalhou para além da empresa e se instalou na sociedade, influenciando a vida das pessoas e o papel do Estado, o qual, inspirado nessa corrente, deveria administrar os recursos da melhor forma e com o menor custo.

Nesse modelo clássico de produção, a esfera da produção é separada da esfera do mercado. As hierarquias rígidas e a separação entre trabalho intelectual e trabalho manual dão seu tom. Porém, esse modelo foi absorvido e adaptado por japoneses, que deram maiores responsabilidades aos funcionários (*downsizing* e flexibilização) e tornaram as incertezas do mercado em parte da lógica de produção. Isso mais uma vez trouxe mudanças para o modo de vida psíquica e social das pessoas, transformando esses modelos em corrente cultural, com outras fontes. Nosso argumento é que grande parte das alterações na vida das pessoas e suas influências culturais vinha de dentro das organizações, ou seja, das concepções de controle que vigoravam nessas organizações.

Na década de 1980, ocorreu, sobretudo nos Estados Unidos e na Inglaterra, um grande processo de fusões e compras de empresas por instituições financeiras que também estavam em processo de concentração, ocasionando a presença de executivos em vários comitês administrativos ao mesmo tempo, o que causou grande *interlocking* e potencializou a circulação das ferramentas financeiras, trazendo à tona a legitimidade da concepção financeira de controle como corrente hegemônica. Dessa forma, os membros do establishment liberal se transformaram em porta-vozes do pensamento liberal (Grün, 1999); os investidores institucionais, especialmente os fundos de pensão, tornaram-se os grandes acionistas de empresas nacionais, inclusive das públicas (Jardim, 2007b).

Houve maior diversificação das atividades, com foco no retorno a acionistas (valor acionista) e nos investimentos de curto prazo. Isso fez as empresas se preocuparem com a formulação de políticas governamentais, e, nesse processo, o papel dos bancos multilaterais foi fundamental para pressionar por mudanças nos países emergentes. Além das pressões por reformas estruturais para abertura de mercados, muitos agentes políticos de países emergentes, como o Brasil, ti-

veram formações em centros acadêmicos de países centrais. Ao voltarem a seus países, tinham legitimidade e prestígio para empreender as mudanças que desejassem (Dezalay; Garth, 2000). O contexto não foi diferente no Brasil, com as elites dirigentes se internacionalizando, o que significa concretamente a busca de diplomas e *expertises* no exterior (Cárdenas, 2015).

No contexto de predomínio de uma concepção de controle voltada para o pequeno acionista, e cuja gênese remete à elite dirigente norte-americana, Lebaron (2011) afirma que os Estados Unidos, apesar de apresentarem sucessivas fragilidades em seu modelo financeiro e econômico, permanecem como credor no plano simbólico, já que exportam seu modelo nacional, características institucionais, culturais e econômicas para o mundo. Isso ocorreria tanto por meio de acordos, legislação, como no plano cultural, por meio do poder representado pelos prêmios Nobel, as instituições universitárias a que estão ligados e que pautam as teorias e bibliografias a serem lidas nas escolas de administração e economia nos países emergentes; bem como outras fontes culturais mais próximas do senso comum, como filmes, livros de autoajuda e outros meios que também realizam a performatividade.

Faz-se necessário ter esse quadro de referência para entender o posicionamento dos grupos dirigentes do Brasil e do mundo, ou seja, uma importação massiva não somente dos modelos racionais de desenvolvimento, mas ainda (e principalmente) dos modelos culturais, que os acompanham.

Dando sequência à compreensão da concepção de controle vigente no mundo das organizações, observamos que, na década de 1980, o consenso sobre flexibilidade do trabalho foi adotado pela direita e pela esquerda do espectro político. Portanto, por causa do aumento do desemprego e da incapacidade orçamentária do Estado em absorvê-lo, os sindicatos também perderam força (Boltanski; Chiapello, 2009). No Brasil não foi diferente.

1.4 A concepção de controle da liberalização no Brasil dos anos 1990

No caso brasileiro, a mídia *mainstream* e parte do empresariado e dos movimentos sociais passaram a condenar o que chamavam de "excessos" e ineficiência do Estado nas décadas de 1980 e 1990. O discurso vigente foi o de "menos Estado e mais mercado". O contexto deu legitimidade para a emergência de um grupo que buscava fazer a reforma do Estado. Isso estava culturalmente em consonância com o momento internacional, que apresentava pressões e alternativas na direção neoliberal.

Nesse contexto, para fins de mapeamento do campo do poder nos anos 1990, apresentamos, a seguir, uma tabela prosopográfica contendo o nome dos funcionários do alto escalão do governo Cardoso, assim como os capitais, no sentido de Pierre Bourdieu, que os agentes acionavam para colocar em prática as reformas que se convencionou chamar de "reformas neoliberais". Na perspectiva adotada, consideramos fundamental conhecer os homens e as mulheres que fazem a história do seu tempo, ou "as pessoas de carne e osso do processo", como afirma Jardim (2012). Isso nos ajuda a compreender os conflitos e as lutas nas quais estiveram envolvidos para impor uma visão de mundo; no caso aqui analisado, um modelo de desenvolvimento.

Quadro 1.1 Capital social e profissional do grupo dirigente no governo Cardoso.

Nome	*Universidade / Pós-Graduação*	*Profissão do pai*	*Profissão própria antes e depois*
Fernando Henrique Cardoso (presidente)	Ciências sociais (USP) Doutor em ciências sociais (Universidade de Paris)	Militar	Professor da USP e professor convidado de várias universidades – Universidade de Paris, Nantes, Cambridge e Stanford Cocriador do Cebrap e Político de carreira
Ministros do braço direito do Estado			
Pedro Malan (Fazenda, 1995-2002)	Engenharia (PUC-RJ) Doutor em economia (Berkeley, EUA)	General	Ipea Comitê Unibanco
Pedro Parente (Casa Civil, 1999-2003)	Engenharia eletrônica (UnB) Especialização em auditoria de sistemas contábeis e utilização de processamento eletrônico de dados	Não há dados	Departamento de Assuntos Fiscais (FMI) CEO da Bunge
Rodolfo Tourinho Neto (Minas e Energia, 1999-2001)	Economia (UFBA; parte na USP) Pós-graduação em economia e administração de empresas (Bradley University, EUA)	Não há dados	Membro da FIESP/CA MPX, OSX Presidente e Diretor de Assuntos Corporativos do Instituto Claro (desde 2009)
Luiz Carlos Bresser-Pereira (Administração e Reforma do Estado, 1995-1998)	Direito (USP) Mestre em administração (Michigan State University, EUA) Doutor em economia (USP)	Não há dados	Lecionou direito econômico em pós-graduação na Universidade de Paris (Panthéon-Sorbonne) Professor emérito da Fundação Getúlio Vargas Cebrap

continua...

Quadro 1.1 Continuação

Nome	*Universidade / Pós-Graduação*	*Profissão do pai*	*Profissão própria antes e depois*
Martus Tavares (Planejamento, Orçamento e Gestão, 1999-2002) Obs.: nessa pasta, houve seis trocas de ministro durante o mandato de FHC.	Economia (UFCE) Mestre em economia (USP)	Pequeno comerciante	Funcionário público de carreira (Tesouro e MPOG) Participou da execução do programa econômico acordado com o FMI Consultor e diretor executivo BID Comitê executivo BUNGE Secretário do Planejamento do Estado de São Paulo (partido PSDB, oposição ao PT)
Guilherme Dias (Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002-2003)	Economia (UFES) Doutor em economia (UFRJ)	Não há dados	Funcionário de carreira do BNDES Participou da missão brasileira que negociou o último acordo com o FMI Professor da UFRJ Presidente do Banestes
Órgãos do braço direito do estado			
Presidentes do BNDES (sete trocas)			
Luís Carlos Mendonça de Barros (1995-1998)	Engenharia (USP) Especialização em economia (USP)	Médico cardiologista	Economista do BNDES Ministro das Comunicações Economista-chefe da Quest Investimentos
André Lara Resende (1998)	Economia (PUC-RJ) Doutor em economia (MIT, EUA)	Escritor famoso; diplomata	Fundador do Banco Matrix, junto com Luiz Carlos Mendonça de Barros Financista
Edmar Bacha (considerado um dos pais do Plano Real)	Economia (UFMG) Doutor em economia (Yale, EUA)	Comerciante; líder político local	Consultor sênior do Itaú (1996-2010) Instituto de Estudos de Política Econômica da Casa das Garças Consultor do Banco de Investimento BBA

continua...

Quadro 1.1 Continuação

Nome	*Universidade / Pós-Graduação*	*Profissão do pai*	*Profissão própria antes e depois*
Presidentes do Banco Central (Quatro Trocas)			
Armínio Fraga (1999-2003)	Economia (PUC-RJ) Doutor em economia (Princeton, EUA)	Médico dermatologista	Financista internacional da Soros Sócio criador da Gávea Investimentos, sob controle acionário da J.P. Morgan (ações do Mc Latino e Odebrecht)
Gustavo Henrique de Barroso Franco (1997-1999)	Economia (PUC-RJ) Doutor em economia (Harvard, EUA)	Político, diretor do BNDES no período Getúlio Vargas	Professor da PUC-RJ Presidente da Rio Bravo Investimentos S.A.
Gustavo Loyola (1995-1997)	Economia (UnB) Mestre e doutor em economia (FGV)	Não há dados	Funcionário do Banco Central Presidente do Conselho Fiscal do Itaú Holding (2003-2006) Representou o Brasil no FMI e BIS, em Basileia Sócio da Tendência Consultoria Econômica e Política Membro do CA de várias empresas
Pérsio Arida (1995)	Economia (USP) Doutor em economia (MIT, EUA)	Comerciante	Sócio do Banco Opportunity e do Banco BTG Pactual Membro do Conselho Executivo do Instituto Moreira Salles
Ministros do braço esquerdo do Estado			
Gustavo Krause (Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente)	Direito (Faculdade de Direito de Recife) Especialização em direito tributário (Buenos Aires)	Não há dados	Político de carreira Governador de Pernambuco Suplente do Senador Marco Maciel até 2011 Conselheiro político no partido DEM

continua...

Quadro 1.1 Continuação

Nome	*Universidade / Pós-Graduação*	*Profissão do pai*	*Profissão própria antes e depois*
Paulo Renato Souza (Educação)	Economia (UFRGS) Mestre em economia (Universidade do Chile) Doutor em economia (Unicamp)	Não há dados	Vice-presidente do BID Secretário da Educação do Governo do Estado de São Paulo (PSDB) até 2010
José Serra (Saúde, 1998-2002)	Engenheiro civil (USP) Doutor em economia (Cornell, EUA)	Não há dados	Político de carreira
Francisco Dornelles (Trabalho, 1999-2002)	Direito (UFRJ) Técnico em contabilidade (Universidade de Nancy, França) Especialização em tributação internacional (Harvard, EUA) Mestre em direito financeiro (UFRJ) Doutor em direito financeiro (UFRJ)	Família tradicional de políticos, com destaque para Tancredo Neves, seu tio, e Getúlio Vargas	Político de carreira Membro de comissões internacionais de negociação de tributação Presidiu o PP, entre 2007 e 2013, partido pelo qual foi senador
Paulo de Tarso Almeida Paiva (Trabalho, 1995-1998)	Geografia (UFJF) Mestre em demografia (Universidade da Pensilvânia, EUA) Doutor em demografia incompleto	Não há dados	Vice-presidente de Planejamento e Administração do BID (1999-2004) Presidente do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)

Fonte: Adaptado de Grün (2013).

O quadro confirma as demonstrações de Grün (2013), ou seja, de que os agentes do governo nesse período tinham origens sociais mais nobres e também um capital cultural relevante do ponto de vista da ortodoxia econômica.

Em termos analíticos, chamamos atenção para o conceito de mão direita e mão esquerda do Estado, presente em Bourdieu (1997a): a mão direita do Estado seria a responsável por sua parte "racional", isto é, planejamento, finanças e, mais concretamente, Ministério da Fazenda (MF), Banco Central (BC), Ministério de Minas e Energia (MME); enquanto a mão esquerda estaria mais conectada às questões sociais, como inclusão dos pobres e direitos sociais, ambiente (Ministério do Meio Ambiente – MMA), educação (Ministério da Educação – ME) e assistência social (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS).

Com base nesses conceitos, percebemos que o grupo dirigente no governo Cardoso – independentemente se pertenceram a órgãos do braço direito ou esquerdo do Estado – tem perfil mais semelhante ao esperado dos agentes do braço direito: tem origem social em famílias da elite tradicional, formação em economia, com doutorado em centros mais voltados à ortodoxia econômica e experiência em cargos no Banco Mundial e FMI. Isso foi observado tanto nos ministros do braço esquerdo quanto do direito, formados majoritariamente em ciência econômica. Além disso, grande parte deles possuía empresas na área financeira ou ocupava cargos relevantes em empresas financeiras e não financeiras.

Em termos de estratégia dessa elite, o BNDES foi colocado como coordenador do processo de privatizações, inclusive financiando a compra de empresas públicas nos estados, ao mesmo tempo que foi proibido de investir em e financiar empresas públicas, como a Eletrobrás.

Por meio da análise de relatórios do BNDES (2002), percebe-se que seus investimentos no setor elétrico no período Cardoso foram muito aquém do demandado. Entre 1995 e 1996, o investimento foi de R$ 5 bilhões do banco e R$ 6,5 bilhões por parte da iniciativa privada, para todo o setor elétrico (geração, transmissão e distribuição). Porém o investimento previsto pela Eletrobrás só para o setor de geração, cálculo reafirmado pela consultoria Coopers & Librand (contratada pelo governo para empreender as privatizações no setor elétrico, a fim de evitar crises no abastecimento), era da ordem de U$ 26 bilhões, sem contar o investimento necessário para transmissão e distribuição. No contexto, a Coopers & Librand (1997) reconheceu as dificuldades: "Parece-nos, portanto, incerto se os investimentos privados internacionais seriam suficientes para financiar a escala de investimentos necessária, e outras fontes de financiamento, por conseguinte, poderão ser indispensáveis".

Esse cenário, associado à hidrologia desfavorável (fator que seria contornado com investimentos), culminou no racionamento de energia, que já havia sido alertado pela Coopers & Librand (atual PricewaterhouseCoopers) e pela Eletrobrás.

1.5 Impactos da política monetária na economia real de 1995 a 2013

Em 1995, já com o Plano Real em curso e com paridade em relação ao dólar, o governo Cardoso buscou conter a inflação causando desequilíbrio na balança comercial e utilizando o desemprego (contenção de consumo), o que ocasionou um nível de falência das empresas nacionais sem precedentes.

Segundo Santos (2000), a ideia de um real forte perante o dólar (de maneira muito mais ufanista do que propriamente baseada nos até então recentes fatos financeiros) e a redução da inflação "galopante" tiveram fortes impactos eleitorais, meta atingida através da sobrevalorização cambial e redução de barreiras tarifárias à importação, causando forte concorrência com o mercado interno, ao mesmo tempo que se dificultou bastante a capacidade de exportação das empresas brasileiras com um real sobrevalorizado.

Com valorização de 15% em relação ao dólar e com inflação maior que a norte-americana, ocorreu uma contínua valorização do real até fevereiro de 1995 (Santos, 2000).

Ainda segundo Santos (2000), de um superávit de 13 bilhões de dólares em 1993 e 10 bilhões em 1994, passou-se a um déficit de 3 bilhões em 1995. Além disso, depois de um déficit em transações correntes de 600 milhões de dólares em 1993, registrou-se um déficit de 18 bilhões em 1995.

A política monetária era então utilizada para estabilizar as condições econômicas, buscando a atração de capitais internacionais de curto prazo para financiar o constante desequilíbrio em conta-corrente, fortemente dependente do cenário internacional e da taxa de juros norte-americana. O governo lançou mão do aumento de juros e da restrição de crédito para conter a demanda.

A dívida líquida (incluindo governo federal, estados e municípios) aumentou significativamente até 1998, atingindo R$ 388,43 bilhões de reais – elevação de 9,6% em relação a 1993 –, com títulos públicos de curto prazo submetidos à vulnerabilidade das taxas de juros pós-fixadas e à variação do câmbio. A participação do governo federal no endividamento saltou de 9,7% em 1993 para 25,3% em 1998, enquanto as empresas estatais – as quais, segundo Santos (2000), responderam pela maior parte do endividamento (utilizadas para captar recursos externamente, mas não para ser aplicados nas próprias estatais) – diminuíram sua participação de 14% para 2,9%, e os governos estaduais aumentaram sua participação de 9,3% para 14,3%.

Esse cenário, que depois culminou com a renegociação das dívidas de estados e municípios, mediante a lei de responsabilidade fiscal, propiciou a limitação de gastos públicos e também de empréstimos, colocando ainda mais limitações à economia real. Para se ter uma ideia dos impactos, apresentamos dados relativos à falência de empresas brasileiras e à geração de empregos de 1995 a 2013:

Tabela 1.1 Empresas fechadas e número de trabalhadores entre 1995 e 2013.

Ano	*Número de empresas fechadas*	*Trabalhadores com carteira assinada (em milhões)*	*Trabalhadores sem carteira assinada (em milhões)*
Governo Cardoso			
1995	31.468	–	–
1996	48.169	–	–
1997	33.386	–	–
1998	30.079	–	–
1999	26.093	–	–
2000	13.923	–	–
2001	11.594	22.180	13.877
2002	19.891	23.114	14.621
Total	214.603		
Governo Lula			
2003	20.671	23.888	14.288
2004	13.925	25.536	15.419
2005	9.548	26.846	15.417
2006	4.192	28.005	15.727
2007	2.721	29.735	15.565
2008	2.243	31.834	15.860
2009	2.371	27.913	14.285
2010	1.939	–	–
Total	57.610		
Governo Dilma			
2011	1.737	36.233	14.016
2012	1.929	37.202	14.347
2013	1.758	–	–
Total	5.425		

Fonte: Sidra/IBGE.

Como vemos na Tabela 1.1, no período do governo Cardoso, por causa das já mencionadas políticas de abertura para conter a inflação, houve um número expressivo de pedidos de falência, já que as empresas não estavam preparadas para esse cenário. Países asiáticos com vantagem cambial, além dos norte-americanos e europeus, passaram a exportar significativamente para o Brasil.

Isso começou a mudar ainda no governo Cardoso, no contexto da crise cambial de 1999, que por sua vez desvalorizou a moeda real, favorecendo as exportações.

E tal quadro seria alterado mais ainda na década seguinte, quando houve crescimento acentuado do emprego com carteira assinada, a partir de 2007. As efetivas reduções de desemprego observadas nos governos posteriores estão relacionadas ao aumento do mercado interno através de financiamentos, investimentos e distribuição de renda.

Da mesma forma, a queda do número de empregos em 2009 corresponde aos efeitos da crise internacional, que foram revertidos nas medidas anticíclicas que ajudaram a refletir no cenário do emprego nos anos seguintes, assunto que será detalhado mais adiante, na Parte II deste livro.

Para termos uma melhor compreensão das mudanças na última década e para entendermos, em linhas gerais, suas dimensões, recorremos a algumas justificativas demográficas, também demonstrando quantos trabalhadores foram incorporados ao mercado de trabalho (formal e informalmente).

No censo de 1991 realizado pelo IBGE, o Brasil contava com uma população economicamente ativa de 58.455.803 milhões de pessoas. A seguir, temos uma tabela com dados ampliados para os censos de 2000 e 2010:

Tabela 1.2 Dados do emprego por tipo

Categoria de emprego	*Número absoluto (2000)*	*% (2000)*	*Número absoluto (2010)*	*% (2010)*	*Aumento/redução em relação a 2000*
População economicamente ativa	77.265.562		93.504.659		20,7%
População economicamente ativa ocupada	65.448.214		86.353.839		31,9%
População economicamente ativa desocupada	11.817.348		7.150.820		-39,5%
População economicamente não ativa	59.442.884		68.476.640		15,2%
Empregados	43.694.129	66,58	61.176.567	70,84	40%
Empregados com carteira de trabalho assinada	23.929.433	36,46	39.107.321	45,29	63,4%
Conta própria*	15.396.247	23,46			
Empregados – demais empregados – outros sem carteira de trabalho assinada (inclusive os aprendizes e estagiários sem remuneração)	12.547.857	19,12	13.471.111	15,60	7,4%
Conta própria – não contribuintes da Previdência*	12.061.429	18,38	–	–	–

continua...

Tabela 1.2 Continuação

Categoria de emprego	*Número absoluto (2000)*	*% (2000)*	*Número absoluto (2010)*	*% (2010)*	*Aumento/redução em relação a 2000*
Empregados – demais empregados – outros sem carteira de trabalho assinada – não contribuintes da Previdência (inclusive os aprendizes e estagiários sem remuneração)	11.249.489	17,14	11.346.134	13,14	0,86%
Empregados – trabalhadores domésticos	5.016.269	7,64	5.964.950	6,91	18,9%
Empregados – militares e funcionários públicos estatutários	3.693.162	5,63	4.651.127	5,39	25,9%
Empregados – trabalhadores domésticos – sem carteira de trabalho assinada	3.523.677	5,37	3.947.008	4,57	12%
Conta própria – contribuintes da Previdência*	3.334.818	5,08	–	–	–
Não remunerados em ajuda a membro do domicílio	2.608.533	3,97	1.485.492	1,72	–43,1%
Trabalhadores na produção para o próprio consumo	2.033.141	3,10	3.459.638	4,01	70,6%
Empregados – trabalhadores domésticos – com carteira de trabalho assinada	1.492.592	2,27	2.017.942	2,34	35,2%
Empregados – demais empregados – outros sem carteira de trabalho assinada – contribuintes da Previdência	1.298.368	1,98	2.124.977	2,46	63,7%
Empregados – trabalhadores domésticos – sem carteira de trabalho assinada – contribuintes da previdência	205.346	0,31	264.45	0,31	28,8%
TOTAL	65.629.892	100	–	–	–

Fonte: Sidra/IBGE.
* Forma de medir os dados foi mudada no Censo de 2010.

Na Tabela 1.2 observamos um fator demográfico importante: o Brasil amadureceu, e cada vez mais pessoas foram entrando na idade ativa, ao passo que as políticas de retração não estavam absorvendo a contento essa mão de obra na década de 1990. Pode-se perceber aumento significativo do número de empregados, numa taxa proporcionalmente acima da entrada da população em idade ativa em 2010. Isso representou uma redução considerável nas taxas de desemprego.

Percebe-se, de maneira geral, um aumento na maioria dos tipos de empregados, com destaque para funcionalismo público e trabalhadores domésticos com carteira assinada; e uma queda brusca na população economicamente ativa desocupada e na de não remunerados (por serem jovens que entraram no mercado de trabalho, reduzindo a dependência em relação aos pais).

Outro dado que chama atenção é o aumento significativo de trabalhadores na produção para consumo próprio e para venda, fruto de políticas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), microcrédito e outras políticas de incentivo no campo. Este livro, em capítulos posteriores, buscará demonstrar como esse aumento de empregos se deu no Programa de Aceleração do Crescimento durante os governos Lula e Dilma.

Contudo, o cenário de baixo crescimento econômico, de alto nível de desemprego, de racionamento de energia de 2001 (em consequência dos baixos investimentos diante da demanda), que limitou o uso de energia por parte da sociedade, ao mesmo tempo que encareceu seu custo (associado também ao fato de que o BNDES socorreu as empresas para garantir sua viabilidade econômica e financeira, garantida em contrato, levando a conta para os consumidores), tornou o ambiente eleitoral favorável para a emergência de outro grupo político, com novos desdobramentos nas políticas econômicas e sociais. Trata-se da elite dirigente do governo Lula, que será apresentada a seguir. Antes, porém, apresentamos suas ideias.

1.6 Viabilização financeira e arcabouço institucional: uma estratégia via títulos públicos federais e centralização institucional em torno do poder executivo

Muitas das ideias adotadas entre 2003 e 2014 – que são objeto de estudo deste livro – já estavam presentes no programa de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) de 2002, representado na candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República. Entre elas, damos destaque para os seguintes pontos: fortalecimento e reorientação das instituições financeiras públicas especiais de crédito

(BNDES, CEF, Banco do Brasil), essenciais para o financiamento das atividades de maiores riscos ou de prazos de retorno mais longos; ampliação do crédito dirigido de instituições privadas; ampliação da poupança doméstica de longo prazo, seja pela constituição de uma previdência pública complementar, seja por uma gestão eficaz do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), PIS/Pasep, FAT, com suporte à maior formalização do emprego e papel anticíclico e estimulador do crescimento econômico, para manter a solvência do Estado (Instituto Lula, 2002a).

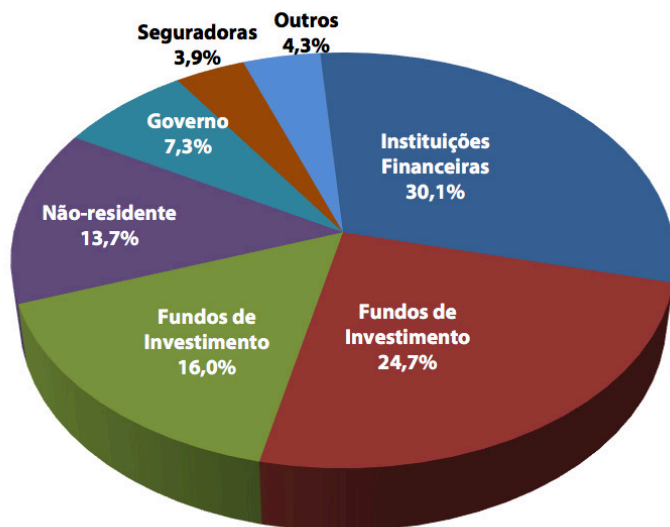
Naquele contexto de eleições, já em um discurso proferido por Lula e presente no programa de governo, havia alguns sinais de intenção de mudança rumo a uma política econômica heterodoxa:

> Do ponto de vista cíclico, a evolução do déficit público não pode estar sujeita a metas de longo prazo ou a concepções anacrônicas e marcadamente ortodoxas e monetaristas que postulam o orçamento equilibrado como um valor absoluto e permanente. Tal equilíbrio pode ser alcançado através do crescimento econômico e da estabilidade macroeconômica (que induzem ao pleno emprego e à maximização das receitas fiscais) (Instituto Lula, 2002).

A forma como o governo Lula pensou o Brasil nos seus oito anos de governo passou pela alteração de uma política econômica ortodoxa para uma heterodoxa, buscando responder aos principais instrumentos de pressão da ortodoxia econômica. Mais do que iniciativas econômicas, o Estado teve iniciativa cultural, na criação de uma visão de mundo que buscava otimizar ganhos da política ortodoxa, em diálogo com princípios heterodoxos (programas de inclusão social, bancarização dos pobres etc.). Segundo Bourdieu (2001), o Estado fixa regras de funcionamento através de uma regulamentação específica, que se junta ao direito de propriedade, ao direito comercial, ao direito do trabalho, ao direito dos contratos, a regulamentações como congelamento ou controle de preços e enquadramento do crédito.

Apresentaremos a seguir dados macro e alguns comparativos entre as políticas econômicas e monetárias dos governos Cardoso, Lula e Dilma. O objetivo é quebrar a caixa preta das políticas econômicas e monetárias para que possamos, em bases empíricas, evitar abstrações que simplifiquem e causem aproximações errôneas entre os três governos. Acreditamos que o primeiro tema relevante para começar a desvendar essa distinção é a dívida pública federal.

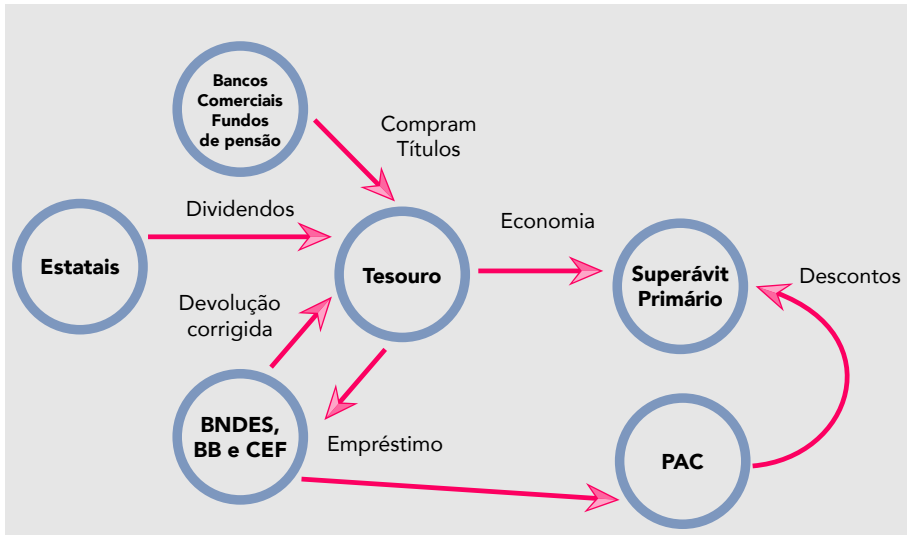
A maior parte da dívida pública federal corresponde à Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFI), que em 2012 chegou a R$ 475,74 bilhões de reais, ao passo que a dívida externa correspondia a R$ 15 bilhões, e os encargos, a R$ 42,22 bilhões (Tesouro Nacional, 2012a). Veja a distribuição dos detentores da DPMFI:

Figura 1.1 Detentores da DPMFI

Fonte: Tesouro Nacional (2012a).

Grande parte dos fundos de investimentos pertence à tesouraria dos bancos. Isso significa que por volta de 54% dos títulos estavam, até 2012, nas mãos dos bancos e 16%, nas mãos dos fundos de previdência (amplamente dominados pelos fundos de pensão de empresas públicas). Segundo Jardim (2007), os fundos de pensão se tornaram os agiotas do governo, pela quantidade de investimentos que fazem na dívida pública.

Ao olharmos inicialmente os dados, temos a ideia de que nessa engenharia monetária o governo estaria ficando refém dos bancos privados. Entretanto, boa parte dos títulos foi comprada pelos bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) e também pela Petrobrás, e, ao mesmo tempo, os recursos captados pelo Tesouro foram emprestados a essas mesmas instituições, que os utilizaram para crédito à produção (incluindo infraestrutura) e consumo.

A seguir, apresentamos um diagrama que explicita a complexa estratégia monetária montada com maior intensidade a partir de 2009 (no contexto da crise econômica mundial):

Figura 1.2 Política monetária via Tesouro – fomento ao capital produtivo e PAC

Fonte: Adaptado de Silva (2013).

Como podemos observar na Figura 1.2, o Tesouro vendeu títulos aos bancos comerciais (incluindo Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES) e fundos de pensão de empresas públicas (Previ, Petros, Funcef, entre outros). Por meio de suas estatais, o governo tem sido, em grande medida, credor de si mesmo, tanto por meio direto nas instituições financeiras de sua propriedade como pelos fundos de pensão que têm essas mesmas empresas públicas como principais patrocinadoras. Tal contexto possibilita a constituição da diretoria dos fundos de pensão subordinada ao governo federal e compartilhada com uma gestão de origem sindical (Jardim, 2007), que, por sua vez, faz parte da base aliada ao governo. Ainda que exista oposição a essa política, o consenso é a gestão sindical de fundos de pensão.

Como dado ilustrativo, observamos que somente entre 2009 e 2012 foram repassados R$ 243 bilhões em títulos ao BNDES, exceto o que foi emitido em favor do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal. Lembramos que esta última domina 71% do financiamento de mercado de imóveis no Brasil, o que será apresentado em mais detalhes no Capítulo 5.

No ano de 2012, a meta de superávit primário foi de R$ 97 bilhões, de cujo valor foi possível descontar investimentos de R$ 28 bilhões do PAC (além de descontos de desoneração tributária), o que permitiu que o governo atingisse a meta com certa tranquilidade.

Embora o déficit nominal[6] tenha continuado a aumentar ano a ano a uma taxa mais ou menos constante desde a década de 1990, o diferencial da política dos governos Lula e Dilma, entre 2003 e 2012, foi colocar suas instituições bancárias e os fundos de pensão como fundamentais na compra de títulos e também no empréstimo do Tesouro a elas, aumentando consideravelmente a capacidade de realização de empréstimos e criação de novos produtos financeiros a pessoas físicas e jurídicas. Essa política aumentou consideravelmente os ativos dos bancos públicos e dividendos que retornam ao Tesouro. Jardim (2007) lembra que, durante o governo Cardoso, os fundos de pensão foram utilizados nos leilões das privatizações, tarefa diferente daquela definida por Lula; e acrescenta que Lula viu nos fundos de pensão "a menina dos olhos" do seu governo, ou seja, peça fundamental em seu quebra-cabeça de inclusão social (Jardim, 2007a, 2009a, 2010, 2011a, 2011b).

Por outro lado, o superávit primário no governo Cardoso poderia ser analisado da seguinte forma: o governo buscou privatizar as empresas estatais e propôs uma política de cortes de gastos e política monetária orientada prioritariamente para atender às metas de inflação através de altas taxas de juros, admitindo uma taxa de desemprego considerável (como contenção de consumo), o que coloca sua política monetária no contexto da proposta da ortodoxia econômica na década de 1990 (concepção de controle liberal) e também em coerência com a trajetória social e com os capitais dos agentes relevantes do seu governo.

Visando demonstrar alguns de nossos argumentos, como a participação ativa dos fundos de pensão nos negócios do governo Lula, apresentamos, a seguir, os lucros de algumas estatais e de uma empresa-chave do setor elétrico, a Neoenergia, que tem como sócio majoritário o fundo de pensão do Banco do Brasil (Previ) e é sócia da Usina de Belo Monte:

Como podemos perceber na Tabela 1.3, as estatais têm apresentado ativos consideráveis e recordes de lucro. A seguir, a Tabela 1.4 mostra os dividendos pagos ao Tesouro Nacional:

6. O resultado nominal do governo equivale à arrecadação menos os gastos, incluindo os juros da dívida. Se o governo gasta mais do que arrecada, incorre em um déficit nominal.

Tabela 1.3 Ativos/lucros das empresas públicas e da Neoenergia

Empresa	*Ativos totais (R$)*	*Lucro 2012 (R$)*
Banco do Brasil	1,15 trilhão (crescimento de 17,2% em relação a 2011)	12,2 bilhões (crescimento de 0,7% em relação a 2011)
Caixa Econômica Federal	1,3 trilhão, sendo 702,9 bilhões em ativos próprios (crescimento de 37,8% em relação a 2011)	6,1 bilhões (crescimento de 17% em relação a 2011)
Eletrobrás	170,788 bilhões, até setembro de 2012 (crescimento de 11,7% em relação a 2011)	3,620 bilhões, até outubro (crescimento de 14% em relação ao mesmo período em 2011)
Neoenergia	22,763 bilhões, até setembro de 2012 (crescimento de 11,7% em relação a 2011)	666,5 milhões, no primeiro semestre de 2012 (diminuição de 15,9% ao mesmo período em 2011)

Fonte: Silva (2013).

Tabela 1.4 Dividendos pagos à União por suas estatais

Discriminação	*2011 (jan. a dez.) em R$ milhões*	*2012 (jan. a dez.) em R$ milhões*
BNDES	6.904,7	12.937,8
Caixa Econômica Federal	3.679,6	7.700,0
Banco do Brasil	2.621,0	2.970,4
Petrobrás	3.321,3	1886,6
Correios	1.743,0	825,0
Eletrobrás	500,6	725,0
IRB	141,0	149,4
BNB	240,4	122,7
Demais	810,8	702,3
Total	19.962,4	28.019,0

Fonte: Tesouro Nacional (2012a, 2012b).

Observa-se na Tabela 1.4 que os lucros das estatais cresceram significativamente, retornando um total de R$ 28 bilhões em dividendos, o que fez diminuir, portanto, a necessidade de redução de gastos do governo para atingir o superávit primário. Os impostos por sua vez bateram sucessivos recordes de arrecadação, ligados a uma realimentação positiva por conta da geração de empregos formais e aumento do mercado interno por meio de desonerações setoriais.

Entre os dez maiores fundos de pensão, seis são de empresas públicas e quatro de empresas de capital misto, as quais são patrocinadoras pelos cotistas (Abrapp, 2012).

Os fundos de pensão representam, portanto, uma alternativa do governo para investimentos caracterizados como investimentos privados, como meio de contorno perante à ortodoxia financeira que condena a intervenção do Estado na economia, associada à estratégia que legitimou os investimentos públicos desde que associados a investimentos privados. Posteriormente, serão apresentadas as

controvérsias dessa política criticada pela mídia *mainstream* e por políticos da direita do espectro político, que chamam essa engenharia monetária pejorativamente de "contabilidade criativa". Também falaremos dos movimentos sociais e críticos mais à esquerda em relação ao governo, que têm construído críticas sobre impactos ambientais e sociais e ao modelo de desenvolvimento que favorece grandes conglomerados nacionais – tese fartamente demonstrada por Jardim (2007a; 2007b; 2009a; 2009b; 2010; 2011a; 2011b).

A seguir, apresentamos as carteiras de investimento dos fundos de pensão, uma vez que são importantes para o PAC. A tabela inclui investimentos em renda fixa, isto é, nos títulos públicos.

Tabela 1.5 Rentabilidade por segmento dos fundos de pensão que investiram na Norte Energia

Tipo de investimento	*PREVI (% investida / % de rentabilidade)*	*FUNCEF (% investida / % de rentabilidade)**	*PETROS (% investida / % de rentabilidade)*
Renda fixa	30,79% / 13,84%	48,03% / 14,13%	50,61% / 14,78%
Renda variável	61,49% / 12,43%	33,26% / 4,55%	37,03% / 6,25%
Investimentos estruturados	0,38% / 10,66%	8,04% / 7,35%	6,39% / 8,96% -
Investimentos imobiliários	3,96% / 24,98%	8,37% / 24,46%	3,27% / 26,52%
Empréstimos e financiamentos	3,38% / 11,59%	** / 15,5%	** / 15,48%
Investimento consolidado	Não relatado	Não relatado	** / 11,76%
Resultado atuarial/ meta atuarial	14,85% / 11,85%	10,69% / 11,91%	12,89% / 11,76%

Fonte: Silva (2013).
* REG/REPLAN saldado e não saldado – foi feita a média aritmética entre os dois maiores planos do fundo, que são bem superiores em recursos em relação aos anteriores.
** Dados não encontrados.

Vemos na Tabela 1.5 que os investimentos são rentáveis e diversificados, em consonância com os investimentos das patrocinadoras. Uma vez que estão superando suas metas atuariais, há dificuldade de críticas por parte dos economistas neoclássicos sobre ineficiência estatal, mas também há controvérsias sobre o papel dos fundos de pensão dentro das próprias instituições. Nessa mesma lógica, o governo Dilma regulamentou, em 2012, o Fundo de Pensão dos Servidores Públicos (Funpresp).

Apesar da influência dos fundos de pensão, o grande financiador do PAC é o BNDES, que, somente em 2011, realizou desembolsos de US$ 73 bilhões no Brasil, enquanto no mesmo ano o Banco Mundial havia desembolsado US$ 43 bilhões no mundo todo. Como o próprio Banco Mundial reconhece, ele perdeu

vantagem comparativa, uma vez que os agentes, educados nos países centrais, ao voltar a seus países, aplicaram as mesmas ferramentas (U.S. Department of Treasury, 2000).

Em 2010, os desembolsos do BNDES chegaram a R$ 143,7 bilhões (excluindo a operação com a Petrobrás de R$ 24,7 bilhões); em 2011, foram R$ 138,9 bilhões; e, em 2012, chegaram a R$ 156 bilhões (BNDES, 2012). Mesmo considerando, segundo Lamenza, Pinheiro e Giambiagi (2011), uma inflação acumulada de 230% no período de quinze anos, os desembolsos são significativos.

Toda essa lógica faz parte de uma estratégia prevista no programa do Partido dos Trabalhadores já nas eleições de 2002. Vejamos:

> A reversão da fragilidade fiscal, para garantir a consistência da política fiscal, é uma pedra angular de sustentação do novo modelo de desenvolvimento. Isso significa, antes de tudo, a preservação da solvência do Estado, traduzida na redução substantiva e progressiva do comprometimento das receitas com o pagamento de juros da dívida pública e em sua capacidade de realizar políticas ativas e coordenadas de gasto público (inclusive o gasto social). (Instituto Lula, 2002a)

O discurso de Lula está em sintonia com um contexto, uma vez que os dividendos das estatais, o aumento da arrecadação de impostos e os descontos do PAC deram abertura para o aumento de gastos públicos. Portanto, isso, sobretudo os gastos sociais, seria um desdobramento da política monetária, o que se caracteriza como uma novidade no caso brasileiro. Tal ideia está em sintonia com as de Jardim (2007a; 2007b; 2009a; 2009b), de que o governo Lula busca fazer inclusão social pelas finanças, atingindo as metas de superávit primário, e com práticas econômicas heterodoxas. São a essas ambiguidades das ações econômicas do governo que esse livro se dedica.

No próximo tópico, na busca por uma maior compreensão das trajetórias sociais dos agentes que promoveram as mudanças macro e microeconômicas do governo Lula, abordaremos de forma prosopográfica grupos dirigentes que introduziram essas mudanças, tal qual realizamos para o governo Cardoso.

1.7 Grupo dirigente nos governos entre 2003 e 2012: capitais dos agentes relevantes

Para diversos autores – Dimaggio (1994) e Douglas (1998), por exemplo –, a cultura provê as categorias e entendimentos que nos habilitam a engajar numa ação econômica. É nessa perspectiva que este estudo se enquadra, assim como

nas ideias de Bourdieu sobre as limitações da teoria racional (o homem constantemente maximiza seus interesses), considerando o pressuposto:

> Para romper com o paradigma dominante, impõe-se, partindo de uma perspectiva racionalista alargada da historicidade constitutiva dos agentes e do seu âmbito de ação, tentar construir uma definição realista da razão econômica como ponto de encontro entre as disposições socialmente constituídas (em relação a um determinado domínio) e as estruturas, elas próprias socialmente constituídas, desse domínio. (Bourdieu, 2001)

Para Bourdieu (1997b), só se pode construir uma verdadeira teoria econômica submetendo-se à crítica histórica de suas categorias e seus conceitos, os quais são protegidos sob o amparo da formalização. As decisões econômicas tomadas pelos agentes não são puramente racionais. A história de vida de cada agente ajuda a identificar sua visão de mundo, inclusive suas decisões aparentemente racionais.

O estudo da trajetória nos ajuda a entender a concepção de controle dos grupos dirigentes, assim como sua nova estratégia, isto é, fazer inclusão social via mercado (Jardim, 2007a), utilizando os próprios recursos oriundos das finanças. Para Jardim (2007a; 2009a), o governo Lula fez uso das finanças como tentativa de domesticação e moralização do capitalismo. Nossa análise dos conteúdos morais da política monetária e de infraestrutura se aproxima dessa ideia, buscando também compreender a influência das correntes homogêneas da história e as reações da sociedade ao modelo proposto por esse governo.

Para definir a lista de indivíduos eficientes do governo Lula, recorremos aos critérios institucionais, como posições reconhecidas no poder. Isso ajuda a compreender a correspondência entre o espaço das posições e o espaço das tomadas de posição dos grupos dirigentes dos governos estudados. Nesse processo, os indicadores do capital cultural (escolar) são: graduação, especialização, mestrado, doutorado, MBA etc., e as variantes por curso e instituição de ensino. O capital simbólico é entendido em razão das posições ocupadas em autarquias, empresas, órgãos e assessorias (Pedroso Neto, 2005); o capital organizacional é entendido considerando-se a posição que ocupa na instituição relacionada.

Aqui, nos inspiramos nas ideias de Simmel (1998), autor que considera que, diferentemente do materialismo histórico que coloca o processo cultural como dependente das condições econômicas, a formação da vida econômica influencia a situação psíquica e cultural de uma época e recebe por outro lado as grandes correntes homogêneas da vida histórica. Da mesma forma, as ideias de "domesticação e moralização do capitalismo" presentes em Jardim (2007a).

Dito isso, apresentamos a seguir uma lista com alguns agentes do governo Lula e Dilma e seu capital cultural e simbólico. A análise prosopográfica nos ajuda a compreender o que esses agentes entendem por modelo de desenvolvimento.

Quadro 1.2 Capital escolar e profissional do grupo dirigente no governo Lula-Dilma

Nome	*Universidade / Pós-Graduação*	*Profissão do Pai*	*Profissão própria antes e depois*
Dilma Roussef (presidenta)	Começou economia (UFMG), foi expulsa e terminou na UFRGS Mestrado na Unicamp – incompleto	Advogado e comerciante (búlgaro)	Funcionária da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (RS) Funcionária de carreira no setor elétrico do Rio Grande do Sul
Ministérios do braço direito do Estado			
Guido Mantega (Fazenda, 2006-2015)	Economia (USP) Doutorado em sociologia (USP)	Industrial – móveis	Professor da PUC e da FGV
Paulo Bernardo (Planejamento, Orçamento e Gestão, 2005-2010; Comunicações, 2011-2015)	Geologia (UnB, incompleto por causa de expulsão)	Não há dados	Funcionário de carreira do Banco do Brasil
Miriam Belchior (Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010-2015)	Engenharia de alimentos (Unicamp) Mestrado em administração pública e governo (FGV)	Não há dados	CA Eletrobrás Coordenadora do PAC
Edison Lobão (Minas e Energia, 2008-2010 e 2011-2014)	Direito (CEUB)	Não há dados	Jornalista do Correio Brasiliense e da revista Maquis Diretor da Rede Globo no Distrito Federal Funcionário público – cargos de confiança desde 1962
Órgãos do braço direito do Estado vinculados a ministérios: BNDES e Banco Central			
Carlos Lessa (BNDES, 2003-2004)	Economia (UFRJ) Mestrado em análise econômica (CNE) Doutorado em ciências humanas (Unicamp)	Não há dados	Professor Cepal (INTAL BID – ILPES ONU) Professor de economia (UFRJ)

continua...

Quadro 1.2 Continuação

Nome	*Universidade / Pós-Graduação*	*Profissão do Pai*	*Profissão própria antes e depois*
Luciano Coutinho (BNDES, desde 2004)	Economia (USP) Mestrado em economia (USP) Doutor em economia (Universidade Cornell) Professor visitante (Université Paris 13, Universidade do Texas e do Instituto Universitário Ortega y Gasset)	Não há dados	Secretário executivo do MCT/1994 (1985-1988); estudo de competitividade da economia brasileira, com muitas publicações sobre a área industrial
Henrique Meirelles, (ex-presidente do Banco Central, 2003-2010)	Engenharia (USP) Mestrado (COPPE/UFRJ) Harvard lato sensu	Não há dados	Político interventor e advogado em Goiás Presidente do Bank Boston Corporation/ filiado do PMDB – Presidente do Conselho Público Olímpico (gestão Dilma Rousseff)
Antonio Tombini (presidente do Banco Central, desde 2011)	Economia (UnB) Doutorado (Universidade de Illinois)	Não há dados	Funcionário de organização internacional Funcionário de carreira do Banco Central
Ministérios do braço esquerdo do Estado			
Tereza Campello (Desenvolvimento Social e Combate à Fome, desde 2011)	Economia (UFU) Professora de economia (Unisinos)	Não há dados	Fez parte do grupo que concebeu o bolsa família Subchefe de articulação e monitoramento da Casa Civil no governo Lula
Patrus Ananias (Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004-2010)	Direito (UFMG) Especialista em poder legislativo Mestre em direito processual (PUC-MG) Doutorando em filosofia, tecnologia e sociedade (Universidad Complutense de Madrid) Professor (PUC-MG)	Não há dados	Advogado: direito do trabalho e direito previdenciário – defende categorias profissionais, associações comunitárias e movimentos sociais Funcionário público de carreira, filiado ao PT, disputou a prefeitura de Belo Horizonte (MG) em 2012

continua...

Quadro 1.2 Continuação

Nome	*Universidade / Pós-Graduação*	*Profissão do Pai*	*Profissão própria antes e depois*
Luiz Marinho (Trabalho e Emprego, 2005-2007)	Direito (Uniban)	Não há dados	Trabalhou na Volkswagen Carreira no sindicato dos metalúrgicos do ABCPresidente da CUT em 2003 Prefeito de São Bernardo pelo PT
Izabella Mônica Vieira Teixeira (Meio Ambiente, desde 2010)	Biologia (Unb) Mestre e doutora em Planejamento Energético (UFRJ) Especialista em Instrumentos de Gestão Ambiental – avaliação ambiental estratégica e avaliação do impacto ambiental e licenciamento ambiental	Não há dados	Servidora de carreira do Ibama
Marina Silva (Meio Ambiente, 2003-2008)	História (UFAC)	Aposentado	Família de Seringueiros Participou das CEB Fundadora da CUT-Acre Criadora do Partido Rede Sustentabilidade

Fonte: Adaptado de Silva (2013).

Como mostram esses dados prosopográficos, e inspirados em Grün (2013), argumentamos que os agentes do grupo dirigente do governo federal, de 2003 a 2012, tinham origens familiares menos tradicionais do ponto de vista do capital econômico, cultural e simbólico, com menos internacionalização do que aqueles presentes no governo Cardoso. De acordo com Grün (2013), em completa oposição aos membros do governo Cardoso, os membros dos governos petistas têm formação pré-universitária em escolas públicas. Além disso, aparentemente não são filhos da elite tradicional, embora, segundo o autor, tenha sido difícil encontrar dados na internet sobre o assunto. Pesquisas em andamento de Jardim (2014) sobre a biografia de vida de ministros dos governos Cardoso, Lula e Dilma, indicam a mesma tendência.

Dessa forma, os capitais dos agentes presentes, tanto no braço direito e esquerdo do Estado entre 2003 e 2012, indicam menor capital escolar e origens sociais mais humildes – em geral, funcionários de carreira do setor público e sindicalistas. Devemos considerar essas referências prosopográficas como um dos indicadores da convergência entre diversos agentes e elites com o discurso de política monetária, tendo em vista fomentar a criação de campeões nacionais em

escala global, ao mesmo tempo que se busca gerar emprego e renda via inclusão econômica e financeira. Diríamos que apesar da submissão à política ortodoxa, esse grupo dirigente não abandonou ideias de inclusão social, popular etc.

Do ponto de vista institucional, o grupo dirigente instituiu uma série de mudanças para aumentar o poder de controle por parte do poder executivo sobre as instituições públicas relacionadas a licitações e parcerias público-privadas (PPPs). Na nossa argumentação, as PPPs possuem importância, pois é graças a esse arranjo que alguns projetos do governo foram introduzidos, como o PAC. Voltaremos a essas questões no próximo capítulo.

Em termos sociológicos, as mudanças realizadas até o momento podem ser interpretadas como um novo enquadramento cultural relacionado às políticas monetárias e seus desdobramentos sociais; um enquadramento entendido como um conjunto de conteúdo moral evidenciado no discurso e na prática da política monetária, capital cultural e simbólico convergente a um perfil de origem social mais humilde que faz diferentes usos sociais do dinheiro conforme Neiburg (2010). No caso aqui estudado, a inclusão social via mercado.

Os dados prosopográficos e as opções políticas dessa elite dirigente (que serão aprofundadas no decorrer do livro) nos remetem às limitações impostas pela corrente cultural das finanças, conforme estudo de Simmel (1998) sobre a vida monetária no início da modernidade e sobre a convergência de elite, discutida por Grün (2005). Essas questões serão aprofundadas no decorrer deste livro.

Conclusões

Como mostrou o capítulo, a mudança de governo e o capital detido pelos agentes são indícios das mudanças na política econômica e monetária que estavam por vir.

Se na década de 1990 as políticas econômicas e monetárias estavam voltadas para o controle da inflação a qualquer preço, tendo como consequência alto índice de desemprego, aumento da dívida pública e da quebra de empresas (por conta da abertura comercial, culminando em baixo crescimento econômico, crise energética e problemas críticos nas políticas públicas), na primeira década de 2000 vimos esse cenário mudar com a emergência do novo governo em 2003.

Enquanto os agentes do governo Cardoso, principalmente na área monetária e principais ministérios, tinham origem social em classes sociais superiores e uma formação internacionalizada nos grandes centros universitários em economia nos Estados Unidos, vimos a emergência de um grupo de origem social

menos nobre do ponto de vista do capital cultural a partir de 2003, inclusive com origens em movimentos sociais e sindicais.

No discurso dos programas de governo e nas instituições há a menção de respeito aos contratos, porém instituições-chave como o BNDES têm sua função alterada de maneira drástica – de coordenadora das privatizações para financiadora e também investidora em parcerias público-privadas. Várias empresas foram tiradas da lista de privatizações e a política macroeconômica colocou as instituições financeiras públicas, grandes estatais e as próprias políticas sociais a serviço do modelo de desenvolvimento econômico baseado na geração de emprego e renda via fortalecimento do mercado interno. Da mesma forma, o papel dos fundos de pensão sofreu alteração de uma elite para outra: no governo Cardoso, foram usados na privatização das estatais; no governo Lula, para os projetos de inclusão social via mercado.

As opções políticas refletiram significativamente no nível de emprego. No governo Lula, por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento foi um dos principais motores da geração de emprego e renda no país. Assim, será apresentado no próximo capítulo o PAC, assim como o arranjo jurídico que dá sustentação ao programa, as PPPs; finalmente, abordaremos as principais instituições que investem no programa, assim como os valores investidos e em quais projetos.

2

O Estado brasileiro durante o governo Lula: evidências empíricas a partir das PPPs e do PAC[1]

2.1 Introdução

O capítulo estuda o desenvolvimento brasileiro dos últimos 10 anos, tendo como mediador o Estado por meio de arranjos institucionais que permitem alianças entre o setor público e o privado, chamando atenção para crenças compartilhadas entre diferentes setores da sociedade. Argumentamos aqui sobre a ocorrência da mudança institucional e cognitiva no papel do Estado brasileiro, que se colocou como coordenador do desenvolvimento, utilizando diversas estratégias e alianças com o setor privado.

Inspirados em Bourdieu (2001), demonstramos a violência simbólica exercida pelo Estado durante o governo Lula, o que evidencia seu poder e sua eficácia durante o período. Mais do que um Estado controlado, temos um Estado que negocia com diversos grupos.

Este capítulo é baseado na coleta de dados secundários realizados com a Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e entrevistas com sindicalistas gestores de fundos de pensão, entre outras estratégias.

---

1. Uma versão alterada desse texto foi publicada na revista *Dados*, 2013.

2.2 Governo Lula: interpretações polissêmicas sobre suas ações econômicas

O papel desempenhado pelo Estado brasileiro durante o governo Lula sugeriu modelos de atuação e propostas de desenvolvimento que ora o aproximam da perspectiva que se convencionou chamar de "neoliberalismo", ora o afastam, se associando a modelos como o keynesianismo. Ou seja, apesar da forte predominância das finanças e da liberalização financeira, observamos algumas evidências empíricas distintas da política neoliberal (apesar de pontos em comum), o que transformou o desenvolvimento econômico e social introduzido durante o governo Lula em um fenômeno de grande interesse sociológico.

Nosso argumento é que, apesar da aparente (e inquestionável) dominação das finanças, o Estado coordenou os mercados durante o governo Lula, produzindo bens e serviços por meio de empresas estatais e parcerias com o capital privado, estabelecendo projetos com base nos recursos oriundos do mercado financeiro – especialmente dos fundos de pensão e do BNDES, via emissão de títulos públicos e por meio de investimentos diretos nas empresas –, assim como coordenou certa regulamentação, "domesticação" e/ou "moralização" do mercado financeiro (Jardim, 2007). Nesse contexto, apresentaremos aqui evidências empíricas de que o Estado exerceu violência simbólica nos mercados, o que significa concretamente, que o Estado "deu as regras do jogo".

Para Boschi e Gaitán (2008), no governo Lula houve um novo tipo de intervencionismo estatal, que adquiriu particularidade em relação ao do passado, já que neste haveria mais uma modalidade híbrida de coordenação econômica ou de recriação de existentes, do que um retorno do Estado produtivo propriamente dito. Bresser-Pereira (2004, 2006) fala de um "neodesenvolvimentismo", que difere do "nacional-desenvolvimentismo" que vigorou na década de 1970 e do neoliberalismo, a partir dos anos 1990. O papel do Estado no governo Lula reafirmaria a importância da dimensão política do Estado-Nação para o novo desenvolvimentismo, ao mesmo tempo que delinearia a América Latina como área geopolítica de sua aplicação, seguindo a referência tradicional do pensamento estruturalista cepalino.

Já autores como Boito (2003, 2012) e Antunes (2004) defendem que no governo Lula predominou o modelo neoliberal de desenvolvimento, tendo em vista que as relações entre Estado e finanças foram bem íntimas, com clara submissão do Estado ao jugo das finanças. Nessa mesma linha, outros observadores entendem que o governo ambicionou praticar algo que poderia ser denominado como social-liberalismo, o que significaria a manutenção do modelo capitalista neoliberal, combinado com um pouco mais de crescimento econômico e de polí-

ticas sociais compensatórias. Temos ainda aqueles que relacionaram o governo Lula ao "modelo populista" (Marques; Mendes, 2006).

Como podemos ver, as abordagens e interpretações sobre o desenvolvimento aplicado durante o governo Lula não são nada consensuais. Por exemplo, Grün (2007)[2] afirma que, durante esse período, as empresas nacionais passaram a incorporar princípios dominantes do capitalismo internacional, tais como a abertura de capital em bolsa de valores e a adoção da Governança Corporativa (GC) como ferramenta de gestão.

O modelo de desenvolvimento introduzido durante os dois governos Lula são definidos por Grün (2005), como resultados de uma "convergência de elites", sendo que estas, segundo Jardim (2011) são oriundas de distintos espaços sociais (muitas vezes antagônicos), seja das finanças mais tradicionais, como os gestores de private equities, gestores de hedge funds, empresários do setor de produção, do movimento sindical, das ONGs etc. Ainda segundo Jardim (2009a), o governo passou a se apoiar nas poupanças dos fundos de pensão para investimento nos projetos de infraestrutura do país, realizando "domesticação" e "moralização" dos mercados.

Nesse debate é importante citar Fligstein (2001), para quem os arranjos de cada país têm três fatores que os diferenciam: a história de entrada de cada país na industrialização e subsequente desenvolvimento institucional, a forma de intervenção do Estado na economia em relação aos direitos de propriedade e às regras de competição e cooperação e, finalmente, a organização social das elites.

Segundo Silva et al. (2012), o Tesouro brasileiro passou a captar recursos através da emissão de títulos da dívida pública com mais intensidade a partir de 2008, momento em que os principais credores são os bancos comerciais e os fundos de pensão. Acrescenta que esses recursos foram repassados sob a forma de financiamento por meio do BNDES para o capital produtivo e infraestrutura, com aumento substancial de investimentos.

Esse processo recebeu críticas por conta dos empréstimos a taxas mais baixas emitidas pelo BNDES, em detrimento das taxas pagas pelo Tesouro através de

---

2. Sobre o governo Fernando Henrique Cardoso, Grün (2007) afirma que os movimentos de fusões e privatizações das empresas estatais abriram espaço para as corporações internacionais atuarem no mercado brasileiro. Para o autor, a lógica financeira do período começou a predominar na sociedade brasileira e no meio organizacional. Assim, os princípios dominantes no Capitalismo internacional passaram a ter algum eco no Estado brasileiro. Dezalay e Garth (2000) acrescentam que nos países da América Latina, notadamente no Brasil, ocorreu um processo de dolarização do conhecimento norte-americano, ao ponto que o modelo dominante no capitalismo internacional se expandiu para os espaços latino-americanos através de um processo de importação de princípios.

seus títulos. Por outro lado, o Estado justificou esse processo como medidas anticíclicas que geraram/geram crescimento e, consequentemente, retorno em tributos/dividendos de estatais que atenuariam as diferenças. Ou seja, temos o desenho de um Estado que realiza articulação financeira desde o financiamento até os investimentos, com grande participação dos bancos públicos e fundos de pensão sob sua influência, embora – como já mencionado no Capítulo 1 –, essa engenharia monetária seja bem mais complexa.

Mundo Neto (2012) indica que, no governo Lula, o Estado ganhou ênfase atuando de forma direta no mercado de capitais comprando recursos de terceiros. Tal fenômeno teria acontecido através da BNDES Participações (BNDESPAR), que é uma *holding* estatal gestora de capital de risco subsidiada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

As operações da BNDESPAR iniciaram na década de 1970, quando era subdividida em três agências: a Embramec, a Ibrasa e a Fibasa, as quais visavam, respectivamente, aos setores de bens de capitais, bens produtivos e insumos básicos. Na década de 1980, essas três agências se fundiram à BNDESPAR. Já nos anos 2000, durante o governo Lula, houve uma mudança no modelo de atuação da BNDESPAR, que foi redirecionado para a participação no mercado financeiro.

Sobre o papel da BNDESPAR, Desidério, Matsuda e Silva (2012) chamam a atenção para essa atuação específica do Estado na economia brasileira, que envolve a compra de participação acionária das empresas nacionais, participando efetivamente no mercado de capitais.

Nesse contexto, o "capitalismo dos acionistas" se institucionaliza graças à Governança Corporativa, ferramenta que possibilita, pelo menos parcialmente, o controle das empresas pelos acionistas.

No Brasil, a concepção de controle de empresa acionista chegou a partir da década de 1990. Donadone e Sznelwar (2004) mostram que os movimentos de privatizações, fusões e aquisições no Brasil – seguindo o roteiro internacional –, durante a década de 1990, ensejaram as primeiras experiências de controle compartilhado nos grupos brasileiros, formalizadas por meio de acordo de acionistas. Nessas organizações, os investidores integrantes do bloco de controle passaram a dividir o comando da empresa, estabelecendo contratualmente as regras.

Esses fenômenos conduziram à institucionalização do modelo de capitalismo financeiro na conjuntura nacional. Grün (2005) indica que a institucionalização desse novo modelo ocorreu através de atores importantes, que representavam a elite nacional, tais como os gestores de fundos de pensão, sindicalistas, membros do governo e consultores organizacionais – esses atores vivenciaram um processo de convergência aos novos parâmetros das finanças. Além

disso, esse novo modelo de gestão, administrado pelas finanças, leva as empresas a adotarem a Governança Corporativa – ferramenta de gestão que enfatiza o discurso da transparência – e a abertura de capital em bolsa de valores.

Conforme as diversas interpretações existentes sobre o governo Lula, o diálogo de seu governo estabelecido com as finanças tanto pode ser caracterizado como neoliberal (Boito, 2003, 2012; Antunes, 2004), como populista (Marques e Mendes, 2006), como "novo desenvolvimentismo" (Boshi e Gaitán, 2008; Mercadante, 2010) ou "convergência de elites" (Grün, 2007).

Portanto, este capítulo busca contribuir para o debate, fornecendo dados empíricos sobre a composição estratégica de alianças entre Estado e alguns setores das finanças, como os fundos de pensão e o BNDES durante o governo Lula, para ajudar a entender as prováveis relações estabelecidas entre Estado e finanças, seus limites, suas relações de poder (Bourdieu, 1989) e suas contradições.

Mais do que classificar o governo Lula (neodesenvolvimentista, convergência de elites, neoliberal, populista ou keynesiano), queremos compreender de forma micro e macro as visões sociológicas e suas ambiguidades, relações de forças, vantagens e desvantagens das parcerias mercado e Estado.

Nosso argumento é que se trata de uma relação híbrida e complexa, para além da leitura neoliberal, pois ao mesmo tempo que ocorreu o fortalecimento do braço direito do Estado nos termos de Bourdieu (1998) durante o governo Lula (finanças, setor bancário), ocorreu também o fortalecimento do seu braço esquerdo (investimento em programas sociais, como o bolsa família, Reuni, Prouni, Pronaf etc.), sendo que alguns dos programas introduzidos pelo braço esquerdo (PPPs e o PAC) foram realizados com verba oriunda das próprias finanças, como a poupança dos fundos de pensão, financiamentos do BNDES e mesmo com finanças mais agressivas, como os privates equities. Entre as classificações existentes, a existência de um neodesenvolvimentismo nos parece a mais convincente. Voltaremos a essa discussão no Capítulo 6.

Portanto, é essa complexidade do governo Lula que nos interessa como objeto de estudo. Mais do que legislar nas questões econômicas e políticas, demonstraremos que o Estado legislou nas questões cognitivas, ou seja, na produção de crenças e de alianças entre o mercado e o Estado, o qual criou formas mentais de classificação e exerceu violência simbólica sobre o mercado. O que nos inspira essa análise é o pensamento de Bourdieu (2001) sobre o Estado, notadamente:

> O Estado não tem, necessariamente, a necessidade de dar ordens, ou de exercer coerção física, para produzir um mundo social ordenado: pelo menos enquanto

> puder produzir estruturas cognitivas incorporadas que estejam em consonância com as estruturas objetivas, assegurando assim a crença da qual falava Hume, a submissão dóxica à ordem estabelecida.

Considerando o exposto, buscamos investigar o modelo de desenvolvimento adotado pelo governo Lula nos seus dois governos (2003-2010) e ainda nos primeiros anos do governo Dilma, para compreender os esforços do Estado e as alianças com setores do mercado financeiro em direção a um desenvolvimento que busca uma convergência entre o braço direito e o braço esquerdo do Estado, usando especialmente os recursos dos fundos de pensão e do BNDES.

Argumentamos, em tom de hipótese, que o Estado brasileiro dialogou com o mercado tendo em vista a construção de estratégias conjuntas de ações para a definição do projeto de desenvolvimento para o Brasil e que, nesse diálogo, houve tensões, contradições, ambiguidades e relações de poder, próprias desse contexto. Esse diálogo, que também pode ser entendido como uma violência simbólica do Estado sobre o mercado, ficou evidente com o arranjo das PPPs e também com o PAC, que serão analisados neste capítulo.

2.3 Gênese da PPP: da origem internacional ao processo de propagação no Brasil

A origem da PPP está relacionada ao modelo britânico denominado *Project Finance Iniciative* (PFI), elaborado durante o governo Thatcher na década de 1980 e realizado em 1992, o qual, segundo Nascentes (2009), têm as seguintes características: compartilhamento de riscos entre o poder público e a iniciativa privada; garantias para o setor privado e o *Value for Money* (ganho do setor público quando o setor privado assume o financiamento, desenho, construção e operação do objeto de serviço).

Embora o processo de privatizações e mecanismos de PPP já estivessem em curso na Inglaterra, o processo se intensificou e se institucionalizou em maior escala depois do governo Thatcher. O PFI foi adaptado ao longo do tempo, sendo rebatizado durante o governo de Tony Blair para *Public Private Partnership* (PPP). Segundo Nascentes (2009), depois de 1995 o número de projetos sob a modalidade de PPP passou a aumentar na Inglaterra, em virtude de uma cláusula em que o setor público se comprometeria a adquirir os serviços do setor privado, fornecendo consumidores. Como contrapartida, os riscos do negócio seriam transferidos ao parceiro privado.

No ano de 2000, o governo britânico criou a *Joint Venture Partnership UK* (PUK) (sendo 51% do capital privado e 49% do governo, ou seja, o setor privado detinha o controle), um centro de apoio ao setor público em projetos de políticas de governo e investimentos, o qual criou o *Green Book*, que é um manual para investimentos e comparador dos custos (PSC) das PPPs com os respectivos serviços que o poder público oferece, com o objetivo de ver a vantagem da parceria.

Uma questão que chama a atenção é como a Inglaterra – e de maneira mais destacada os Estados Unidos, que têm sob seu controle o Banco Mundial e o FMI – criou ferramentas de liberalização, como as agências reguladoras, privatizações e PPPs.

Em 2002 iniciou-se uma discussão para adoção das PPPs no Brasil, com a elaboração do projeto de Lei n. 2.546 de 2003, que permitiria adaptar a lei de licitações e concessões de serviços públicos, já que no caso brasileiro os órgãos de planejamento são interministeriais, diferentemente da PUK inglesa.

Como parte da gênese das PPPs, podemos citar o seminário internacional promovido pelo BNDES, pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE) e pelo Banco Mundial em novembro de 2003, intitulado *Parceria público-privada na prestação de serviços de infraestrutura*. Nesse evento, o principal convidado foi o Ministro do Tesouro e da Indústria do governo britânico, Nigel Griffiths, que definiu os seguintes pontos importantes para uma PPP: transferências de risco ao setor privado; remuneração ao setor privado depois da fase de construção; longo prazo para recuperação dos investimentos e licitação por concorrência.

Destaque também é dado nesse evento para a participação de membros do Banco Mundial, representantes das experiências internacionais em PPP em Portugal, Espanha, México, Espanha, Reino Unido e África do Sul. Houve também a participação da diretoria do BNDES, além de um diretor da Caixa Econômica Federal e de Fernando Pimentel, então presidente da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

Em relação à participação governamental, damos destaque para a participação relevante de membros do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). De maneira geral, consideramos o evento como um marco simbólico e político do estabelecimento das parcerias público-privadas no Brasil.

As PPPs foram criadas através da Lei n. 11.079 de 2004, como uma alternativa do governo à falta de recursos para investimento em obras de infraestrutura, buscando, dessa maneira, parceiros privados nos investimentos, tendo como principal financiador o BNDES (via recursos do Tesouro) e a participação relevante dos fundos de pensão nas PPPs, inclusive na composição acionária das Sociedades de Propósito Específico (SPE).

Sobre as características intrínsecas da lei das PPPs é possível ver como o Estado tem ficado atento às possibilidades de rendimentos financeiros advindos da parceria, indicando que o Brasil tem usado os instrumentos financeiros e seus rendimentos para obter retorno. Pela lei da PPP, segundo Silva, M. (2011), o Estado exige que a administração pública compartilhe dos ganhos econômicos do parceiro privado decorrentes da redução de risco de crédito por causa do financiamento público. Além disso, a lei chama atenção para o fato de que a Sociedade de Propósito Específico (SPE) pode assumir a forma de companhia aberta com valores mobiliários, e que a empresa deve obedecer aos padrões de Governança Corporativa, já indicando, portanto, que a GC e ganhos financeiros tornam-se política de Estado (Silva, M., 2011).

Sobre as particularidades indicadas pelas PPPs, ainda no governo Lula em 2010 foram apresentadas propostas para alteração da lei de 2004, com a promulgação da Lei n. 12.349 de 15 de dezembro de 2010. Nela se percebe uma característica diferenciada: a preferência por tecnologias nacionais. Nessa mesma lei também está prevista a preferência para produtos e tecnologias oriundos do Mercosul (Silva, M., 2011).

Como comenta Bourdieu (2001), entre todas as trocas com o exterior do campo, as mais importantes são aquelas que se estabelecem com o Estado. A competição entre empresas assume frequentemente a forma de uma competição sobre o poder do Estado, como o poder de regulamentação, e sobre os direitos de propriedade.

No Brasil, como exemplo empírico do fenômeno, podemos citar a complexidade do setor elétrico que tem a Eletrobrás3 (ELET3) como sócia majoritária nas principais hidrelétricas das PPPs planejadas no PAC, chamando atenção para o fato de que a Eletrobrás está submetida ao Ministério de Minas e Energia, e os órgãos de decisão são interministeriais, portanto, sob domínio público.

Para o mesmo setor elétrico, já em 2012 o governo Dilma adiantou o vencimento das concessões de hidrelétricas que venceriam em 2015, exigindo a amortização dos investimentos para diminuir o preço da energia – ao que as empresas tentaram resistir, tendo na prática que devolver as usinas para o governo ou cobrar apenas pela operação do sistema (sendo que a construção já teria sido paga). Com isso, a redução da conta de energia atingiu 20% em média.

Com base nisso, retomando Bourdieu (2001), o Estado brasileiro não é apenas o regulador que controla as empresas e suas interações, mas contribui

3. Para Silva, M. (2011), a Eletrobrás tem participação majoritária na Usina de Belo Monte, e participações significativas nas Usinas de Jirau, Santo Antônio e Foz do Chapecó, que estão entre as quatro das cinco maiores hidrelétricas planejadas pelo PAC.

também para a construção da procura e da oferta. No Brasil, durante o governo Lula, o Estado mostrou suas "mãos visíveis", especialmente por meio do arranjo das PPPs.

Em termos institucionais, para o gerenciamento formal das PPPs, o governo federal, através do Ministério do Planejamento, instituiu o Comitê Gestor da Parceria Público-Privada Federal (CGP), composto pelo Ministro do Planejamento, Ministro da Fazenda e da Casa Civil, sendo que esse comitê tem a função de disciplinar os contratos, definir os serviços prioritários, aprovar licitação e editais e acompanhar a execução. De acordo com a lei das PPPs, os ministérios e agências reguladoras devem submeter edital de licitação e enviar relatórios da execução dos contratos.

Outro órgão instituído no âmbito das parcerias público-privadas é a Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas (CTP), submetida ao CGP, que tem um grupo executivo integrado por um representante do Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda e Casa Civil, e cuja função é definir os serviços prioritários para as PPPs, recomendar a autorização para regimes licitatórios, propor os procedimentos de celebração de contratos, realizar os acompanhamentos e submetê-los ao CGP, órgão de grande importância no processo.

Portanto, quanto às instituições públicas que definem as PPPs, o controle está nas mãos do MPOG, Ministério da Fazenda (MF) e da Casa Civil, o mesmo grupo que controla as ações do PAC com presença de empresas públicas e bancos públicos, demonstrando um privilégio de informações e capital econômico por parte do Estado onde se definem as PPPs.

No último capítulo deste livro, será apresentado com maiores detalhes como se deu essa concentração institucional, tendo como objeto empírico o setor elétrico, inclusive com uma apresentação sobre as mudanças nas agências reguladoras que controlam as licitações e empresas públicas criadas para fazer estudo de viabilidade, o que pode se constituir como privilégio de informação e também um privilégio de participação acionária nas PPPs, uma vez que são as mesmas instituições financeiras públicas e empresas estatais que estão presentes em órgãos que definem as PPPs a serem licitadas.

Quanto aos demais membros do CTP, além dos representantes dos ministérios já citados, observamos a participação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Ministério de Minas e Energia, do Ministério dos Transportes, do Ministério da Integração Nacional, do Ministério do Meio Ambiente, assim como a participação do BNDES, da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, com destaque para o fato de que os dois últimos são patrocinadores, respectivamente, dos fundos de pensão Funcef (da Caixa) e

Previ (do Banco do Brasil), que investem nas PPPs, e o BNDES (principal financiador das obras, além de ter participações acionárias por meio da subsidiária BNDESPAR).

Segundo Lima, Paula e Paula (2005), um dos pontos destacados pela experiência internacional como fundamental para as PPPs é que haja um órgão de coordenação central para instituir os projetos de desenvolvimento da *expertise* em PPP e disseminá-la nos órgãos da administração pública. Para justificar essa necessidade, foi exemplificada a experiência portuguesa, pois nesse país a desarticulação causou concorrência de projetos e falta de recursos. Por outro lado, o caso brasileiro se difere da PUK inglesa pelo fato de as PPPs serem planejadas por órgãos interministeriais, embora haja a tentativa de emplacar uma homóloga à PUK, a Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP). Entretanto, apenas de forma pedagógica, pode-se aproximar as duas ferramentas jurídicas com respeito à função.

Finalmente, a lei das PPPs, associada a outras leis anteriores, como a lei de concessões e, posteriormente, a entrada do BNDES como fundo garantidor, serviu como arcabouço legal e financeiro para que o PAC fosse criado e colocado em prática.

Nesse contexto de PPP, até 2004, segundo o BNDES, 52% dos financiamentos eram privados e 31% público-privados. Em 2011 houve um salto para 75% de financiamentos público-privados, em um cenário no qual BNDES, governo e fundos de pensão passaram a compor o capital social de uma série de grandes empresas, algumas inclusive haviam sido privatizadas do setor elétrico, como a Light e a AES Corporation.

É justamente com a criação do PAC que se intensificou a constituição das PPPs, através da formação de Sociedades de Propósito Específico (SPE). Entraremos na discussão sobre o PAC no próximo item.

2.4 Cronologia do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O PAC foi colocado em prática no Brasil em janeiro de 2007. De acordo com o governo federal, trata-se de um programa que centraliza os planejamentos e acompanhamentos da introdução de infraestrutura, facilitando a aceleração do desenvolvimento sustentável, o aumento da produtividade e a superação dos desequilíbrios regionais e sociais, com o envolvimento em ações conjuntas, como as PPPs (governo e iniciativa privada), impulsionando o crescimento econômico do Brasil (Brasil, 2007).

Para tanto, possui um conjunto de medidas legislativas, administrativas e políticas de investimentos, implicando desoneração de determinados setores estratégicos e consequentes alterações na legislação em infraestrutura, notadamente centradas no setor de logística, energia, e infraestrutura social e urbana (Brasil, 2009).

Concretamente, as ações do PAC estão sustentadas nas seguintes estratégias:

- Uma programação maciça de investimentos em infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos etc.), geração de energia e infraestrutura social (saneamento e habitação), com grande participação das empresas estatais e bancos públicos;
- Um conjunto de incentivos tributários (exonerações fiscais a setores e bens específicos) e financeiros (expansão e redução do custo do crédito para investimento) ao setor privado, complementado por arranjos institucionais voltados para o estabelecimento de regras estáveis e condições de segurança jurídica ao investimento privado na indústria e na infraestrutura;
- Um arranjo de compromissos da política fiscal e monetária até 2010 (cujo elemento central é a redução progressiva da taxa básica de juros da economia), tendo em vista viabilizar o financiamento do programa de investimento público (pela, entre outras coisas, redução do superávit primário e da velocidade de crescimento dos gastos com pessoal) e tornar consistente em termos macroeconômicos o programa de crescimento, o dispêndio público e a estabilização de preços.

Portanto, as metas propostas pelo PAC envolvem uma expansão significativa da taxa de investimento, cujo investimento tem sido feito em grande parte pelo setor produtivo privado (empresas, fundos de investimento do mercado financeiro, fundos de pensão, empreiteiras) em parceria com o setor público.

A iniciativa está organizada em duas partes. A primeira reúne os investimentos em infraestrutura, e a segunda, as ações para ampliação do crédito, para a melhoria do ambiente de investimento e para a melhoria na qualidade do gasto público. Além da promessa de estimular os setores produtivos, o PAC busca levar benefícios sociais para todas as regiões do país (BNDES, 2008).

A seleção das obras é feita em três esferas: municipal, estadual e federal, ou seja, tanto o município quanto o Estado submetem propostas de obras a serem financiadas pelo PAC, que, depois de analisadas pelo comitê de gestão do PAC, são aprovadas ou não. O comitê de gestão trabalha em parceria com consultorias

contratadas, que orientam a análise dos projetos. Além disso, os estados e municípios são importantes no processo de contratação da mão de obra a ser usada nas obras do PAC – especialmente concentrada nas famílias que estão na linha da pobreza –, além da fiscalização das contratações dos trabalhadores, o que evita aliciamentos e desrespeito às leis trabalhistas.

Institucionalmente, o PAC é coordenado pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, do Planejamento e da Fazenda, exatamente a mesma composição de ministérios do já mencionado CGP das PPPs. Subordinado ao CGPAC há o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), integrado pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil), Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Planejamento), além da Secretaria Nacional do Tesouro (Fazenda).

O GEPAC estabelece metas e acompanha o estabelecimento do PAC. Esse órgão monitora as ações do programa, classificando o que já foi concluído, o que está em prazo adequado, o que está em estado de atenção e o que apresenta estado preocupante. Nesse contexto, um órgão de destaque é a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC), do MPOG. Essa secretaria faz o acompanhamento das obras com as secretarias específicas dos ministérios, como a Secretaria de Energia Elétrica (SEE) e a Secretaria de Planejamento Energético (SPE) do MME.

2.5 Investimentos

Segundo dados gerados pelo 11º Balanço Completo do PAC, de 2007 a 2010 (Brasil, 2012e), foram investidos R$ 503,9 bilhões em infraestrutura, de um total previsto de R$ 619 bilhões. Desse valor, é importante destacar sua origem de forma a visualizar as PPPs:

- R$ 219,20 bilhões foram investimentos feitos por empresas estatais, sendo que, destes, R$ 148,7 bilhões foram investidos pela Petrobrás, uma empresa de economia mista;
- R$ 67,80 bilhões foram investidos com recursos do orçamento fiscal da União e da seguridade;
- R$ 216,9 bilhões foram investidos pela iniciativa privada, especialmente empresas, fundos de pensão e fundos do mercado financeiro;

Explicitada a origem dos investimentos do PAC, passamos a enunciar o destino dos investimentos realizados através do PAC, tendo em vista que:

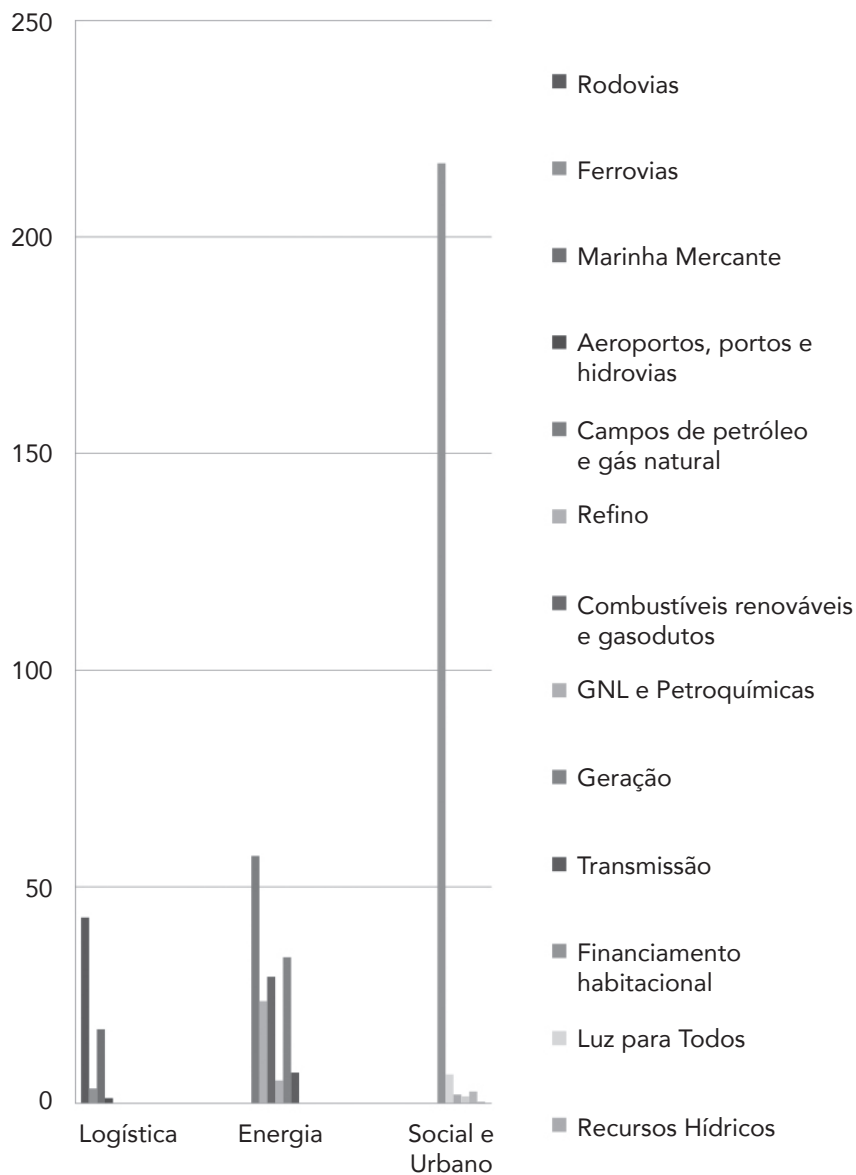
- R$ 274,8 bilhões foram investidos em energia (incluindo petróleo), assim divididos:
  - R$ 65,9 bilhões para geração de energia elétrica;
  - R$ 12,5 bilhões para transmissão de energia elétrica;
  - R$ 179 bilhões para petróleo e gás natural;
  - R$ 17,4 bilhões para combustíveis renováveis.
- R$ 170,8 bilhões investidos em infraestrutura social e urbana, assim divididos:
  - R$ 8,7 bilhões para o projeto Luz Para Todos;
  - R$ 40 bilhões para projetos de saneamento básico;
  - R$ 106,3 bilhões para projetos de habitação (Programa Minha Casa Minha Vida);
  - R$ 3,1 bilhões para metrôs;
  - R$ 12,7 bilhões para recursos hídricos.
- R$ 58,3 bilhões investidos em logística, assim distribuídos:
  - R$ 33,4 bilhões para rodovias;
  - R$ 7,9 bilhões para ferrovias;
  - R$ 2,7 bilhões para portos;
  - R$ 3,0 bilhões para aeroportos;
  - R$ 0,7 bilhões para hidrovias;
  - R$ 10,6 bilhões para a Marinha Mercante.

De acordo com os dados apresentados, os investimentos do setor público – somados aos investimentos estatais, Orçamento Geral da União/Fiscal e seguridade e as contrapartidas aos estados e municípios – somaram R$ 235,7 bilhões. Já os financiamentos à pessoa física representaram os recursos de financiamentos em habitação, dos quais 463,6 mil unidades habitacionais, que representaram R$ 28,4 bilhões, são referentes ao Programa de Habitação Minha Casa Minha Vida.

Sobre os investimentos, apresentamos a seguir o investimento previsto no PAC entre 2007 e 2010, tanto dos investidores públicos como dos investidores privados. Lembramos que o relatório analisado[4] fornece os dados da previsão até 31/12/2010, sendo que o balanço do PAC foi feito com base em 31/10/2010, conforme vemos no Gráfico 2.1:

---

4. Até 31 de outubro de 2010, desse total, tinham sido investidos em logística, energia e social urbano 197,7 bilhões; em habitação e saneamento chegou a R$ 199,2 bilhões. Como se pode perceber, há grande destaque de investimentos em energia, sobretudo petróleo e gás e também em geração de energia e, por outro lado, um grande aporte de recursos em financiamento habitacional. Outro processo peculiar foi a capitalização da Petrobrás no mercado financeiro, num total de R$ 120,3 bilhões, o que possibilitou a sequência do plano de investimentos da empresa num total de US$ 224 bilhões até 2014, reforçando o superávit primário da União.

Gráfico 2.1 Investimentos do PAC de 2007 a 2010 (R$ bilhões)

Fonte: PAC (2010)

Segundo os relatórios do PAC, esses investimentos serviram de medida anticíclica à crise, com geração de emprego e renda. Nesses relatórios, o governo busca demonstrar quantitativamente o número de empregos gerados e faz uma associação dos dados macroeconômicos do período com os investimentos realizados.

Os investimentos em habitação, com destaque para o Programa Minha Casa Minha Vida, vão além dos retornos em juros (mesmo que menores do que os operados no mercado representam ganhos ao governo ao longo do tempo), retornos em tarifas e índices de valorização imobiliária para a CEF e retornos em tributos por consequência das obras. Além desses fatores, a construção das casas é um instrumento vigoroso de incentivo à produção, seguindo o argumento de geração de emprego e renda previsto no plano de governo do PT em 2002 – embora haja controvérsias específicas do setor que serão discutidos no Capítulo 5, que trata sobre o Programa Minha Casa Minha Vida.

Portanto, com a efetivação do programa habitacional, o mercado da construção atingiu 11,3 milhões de empregos em 2010, representando 14% do total de ocupados na economia. Entre 2005 e 2010, a geração de emprego no setor cresceu num ritmo de 5% ao ano (Brasil, 2011).

Nesse contexto, chamamos a atenção para o fato de que alguns elementos anteriormente enquadrados em modelos econômicos ditos neoliberais, como cortes de juros, abertura ao capital privado por meio das PPPs, redução de custos na energia para fomentar a indústria e o consumo, e por outro lado, a intervenção estatal como medidas anticíclicas discursivamente apontadas como tendo origens keynesianas e desenvolvimentistas, recebe um novo enquadramento cultural no governo Lula, justificando as medidas para geração de emprego e renda com inclusão social.

Defendemos que o governo (res)significou discursos existentes voltando-os aos seus propósitos políticos. O manuseio e a ressignificação de discursos é parte importante da violência simbólica exercida de um agente sobre outro. Por outro lado, o discurso produzido pelo governo se legitimou com o consequente aumento quantitativo dos investimentos governamentais e com uma efetiva geração de empregos.

Sobre o andamento das obras, o relatório do Tribunal de Contas de 2011 (com base em 2010) indica a execução de 88% do valor previsto, com destaque para os setores de habitação, hidrovia e rodovia que superaram os investimentos previstos. Essa informação é importante porque ajuda a negar a visão do senso comum do PAC como "projeto eleitoreiro", já que os dados do Tribunal de Contas reafirmam a geração de emprego e renda pela criação de postos de trabalho, assim como a conclusão de obras de importância para a infraestrutura do país.

Nesse processo, vale a pena destacar o setor de habitação, para o qual os dados de 2011 do Tribunal de Contas da União (TCU) indicam que quase 238 mil casas foram entregues, sendo 92 mil unidades para as famílias de 0 a 3 salários mínimos, 139 mil para famílias de 3 a 6 salários mínimos e 7 mil para famílias de 7 a 10 salários mínimos. Com a efetivação do Programa Minha Casa Minha Vida, o mercado da construção atingiu 11,3 milhões em 2010, representando 14% do total de ocupados na economia (Porcionato, 2014).

2.6 PAC 2 (2011-2014)

A presidenta Dilma Rousseff (2011-2014) relançou o PAC, rebatizando-o de PAC 2. Dessa vez, os investimentos foram organizados em seis diferentes eixos: Transporte, Energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa, Minha Vida, e Água e Luz para Todos.

Uma característica do PAC 2 é a ênfase na inclusão social dos pobres, por meio do eixo Comunidade Cidadã, assim como da continuidade do Programa Minha Casa, Minha Vida e do investimento em obras para a Copa do Mundo e para as Olimpíadas.

Essa segunda etapa visa fornecer infraestrutura através de investimentos de cerca de R$ 1 trilhão no período de 2011 a 2014. Estima-se que 50% do total de investimentos encontram-se direcionados para o setor de energia e 30% para o programa de habitação Minha Casa, Minha Vida. Vejamos a Tabela 8, com a previsão para o PAC 2:

Tabela 2.1 Previsão de gastos do PAC 2

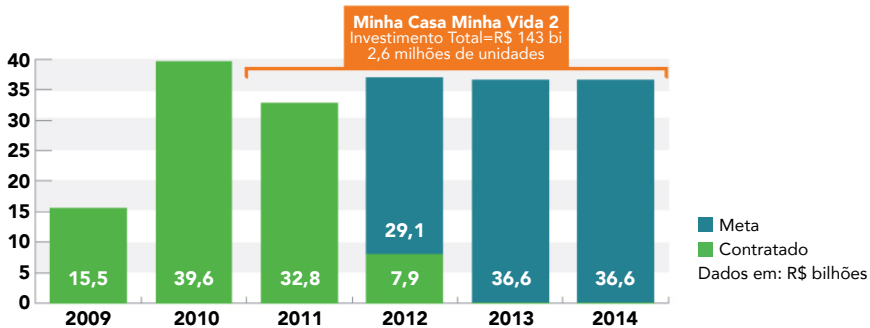
Eixos	*2011-2014*	*Pós-2014*	*Total*
PAC Comunidade Cidadã	23,0	-	23,0
PAC Água e Luz para todos	30,6	-	30,6
PAC Cidade Melhor	57,1	-	57,1
PAC Transportes	104,5	4,5	109,0
PAC Minha Casa, Minha Vida	278,2	-	278,2
PAC Energia	461,6	626,9	1088,5
Total	955,0	631,4	1.586,4

Fonte: Ministério da Fazenda (2014).

O Programa Minha Casa Minha Vida e o PAC para o Esporte (Copa do Mundo e Olimpíadas – este último não incluso na Tabela 2.1) tem importância considerável, pois são responsáveis por grande movimentação no mercado de trabalho, sobretudo no setor de construção.

Dando continuidade ao Programa Minha Casa Minha vida, o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, anunciou em dezembro de 2012 novas medidas de estímulo ao setor da construção civil. Segundo ele, a indústria da construção civil tem grande importância para a economia brasileira, pois gera emprego e formalização, além de realizar o sonho dos brasileiros de adquirir a casa própria: "o setor é responsável por quase metade do investimento que nós fazemos no país. Assim, estimular esse setor significa estimular o investimento no país" (Mantega, 2012).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) já beneficiou um milhão de famílias. Para a sua segunda (2011-2014), o objetivo é construir 2,6 milhões de unidades, com investimentos previstos para um total de R$ 143 bilhões, conforme esclarece o Gráfico 2.2:

Gráfico 2.2 Investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida

Fonte: Caixa Econômica Federal. Elaboração: Ministério da Fazenda.

Posteriormente, no Capítulo 5, apresentamos mais detalhes sobre o PMCMV, para compreender melhor como se deu a relação Estado, mercado e sociedade nesse setor específico e importante do PAC.

Sobre o investimento em infraestrutura esportiva, um total de R$ 33 bilhões foi alocado na introdução da infraestrutura para a Copa do Mundo de 2014. A maior parte é dirigida para os projetos na área de transportes, dos quais R$ 11,6 bilhões são destinados para a mobilidade urbana e R$ 5,5 bilhões para portos e aeroportos. Vejamos os dados:

Gráfico 2.3 Investimento para a Copa do Mundo em 2014

Item	Valor
Estádios	5,7
Mobilidade urbana	11,6
Portos e aeroportos	5,5
Total Infra Civil	**22,8**
Telecom e energia	3,8
Segurança e saúde	4,6
Hotelaria	1,9
Total	**33,1**

Fonte: Ministério dos Esportes. Elaboração: Ministério da Fazenda – dados em bilhões de reais.

Após essa apresentação do PAC, considerado neste texto como uma política pública que dialoga com a esfera privada e que tem ressignificado o índice de emprego e desemprego no Brasil, gerando solidariedade, integração social e sentimento de pertencimento para trabalhadores desempregados, passaremos a mostrar alguns dados produzidos pelo PAC no mercado de trabalho, assim como alguns depoimentos de trabalhadores das obras do PAC.

Em tempo, sinalizamos que o PAC é um dos programas mais polêmicos do governo Lula; interpretações sobre o programa não são consensuais e isso tem estimulado diversas leituras sobre essa iniciativa em parceira com empresas privadas, municípios, sindicatos e fundos do mercado financeiro. As críticas ao PAC se voltam principalmente à intervenção pontual na economia e à não ruptura com os ideais neoliberais (Santos et al., 2010), concretizados pela presença do capital privado nas obras do PAC.

Nessa direção, Plínio de Arruda Sampaio Jr. (2007) afirma que as medidas anunciadas são apenas um pouco mais do mesmo. Seus fins e seus meios enquadram-se perfeitamente nos parâmetros do padrão de acumulação neoliberal-periférico, estabelecido pelo presidente Collor de Mello (1990-1992), consolidado por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e reciclado e legitimado novamente por Lula da Silva (2003-2010). Na mesma direção, Bedê (2008) afirma que o PAC tem mais impacto psicológico do que concreto no crescimento econômico; por psicológico, o autor entende o sentimento de autoestima proporcionado aos brasileiros, pois seria a primeira vez na história democrática do Brasil que o Estado se colocaria como articulador central. Com outros argumentos, Sicsú (2007a) afirma que o PAC é uma nova forma de pensar a relação entre duas instituições essenciais para o desenvolvimento de uma sociedade, o Estado e o mercado, já que essas instituições devem interagir através de ações do governo

para estimular o crescimento econômico e promover justiça e segurança social. Entretanto, segundo o mesmo autor, o PAC aprofunda o neoliberalismo, porque transfere ao capital privado a possibilidade de comercializar serviços básicos da sociedade, tais como saneamento, habitação, transportes (estradas, metrô) etc.

Da mesma forma, Jardim (2007) indica que o governo Lula fez alianças com os fundos de pensão, cujo setor passou a investir em obras do PAC, principalmente depois de 2008, início da última crise econômica e financeira. Assim, a simbiose entre central sindical e Estado em relação ao PAC acontece ainda quando os sindicalistas gestores de fundos de pensão passam a direcionar os investimentos dos fundos de pensão para o PAC, em detrimento dos títulos da dívida pública (Jardim, 2009b).

O discurso de Juarez Guimarães (2007) também segue a mesma tendência. O autor afirma que é a primeira vez na história brasileira que estão sendo criadas condições para um ciclo sustentado de crescimento econômico com distribuição de renda. Ou ainda, com o PAC, o Brasil recuperou, depois de décadas, parte de sua capacidade estratégica de investir maciçamente e expandir gastos sociais.

As centrais sindicais deram apoio ao PAC, apesar de críticas pontuais, como veremos no Capítulo 4 deste livro.

2.7 Arcabouços de investimentos e financiamentos no PAC: o papel dos fundos de pensão

O interesse dos fundos de pensão pelos projetos do governo Lula vem desde a instituição das PPPs, especialmente em setores como infraestrutura, bancos, setor automotivo, transportes, siderurgia, imobiliário e outros, sendo o BNDES importante investidor por meio do BNDESPAR e como financiador em capital produtivo e em até 80% das obras de infraestrutura.

Lembramos que a instituição máxima do setor de fundos de pensão (Abrapp) argumentou na época do surgimento do PPP que "projetos de habitação, saneamento, transporte e demais serviços públicos poderão ser financiados através de condições altamente vantajosas para os fundos de pensão e que permitam maior eficácia nas ações governamentais de longo prazo" (Abrapp, 2003).

Naquele contexto, o então presidente da Abrapp, Fernando Pimentel, afirmou que "os fundos teriam disposição para investir cerca de 15% de seu patrimônio nas PPPs, algo em torno de 30 bilhões" (Abrapp, 2003). O presidente participou, como já citado, do seminário sobre as parcerias público-privadas, realizado em 2003.

Para exemplificar, podemos citar o fato de os fundos de pensão como Petros, Funcef e Previ, entre outros, passarem a investir em hidrelétricas, como é o caso

da Usina de Belo Monte5, no Alto Xingu, Pará. Mais recentemente, no contexto do PAC para os aeroportos, foram leiloados os aeroportos de Brasília, Viracopos e Guarulhos6, em 6 de fevereiro de 2012, com destaque para este último, que teve participação acionária dos fundos de pensão por meio da Invepar, a qual, por sua vez, tem participação acionária de 25% da Previ, 25% do fundo de pensão Petros e 25% do Funcef. O vencedor do leilão passou a ser sócio da Infraero (estatal), que detém 49%. Apesar das referidas concessões, a Infraero continuará administrando 63 aeroportos do país, responsáveis pela movimentação de 67% do total de passageiros (Anac, 2012).

Diversos exemplos poderiam ser citados, pois os fundos de pensão têm participações consideráveis nos investimentos do PAC. Por outro lado, não podemos negar a importância dos fundos de pensão na compra de títulos da dívida pública, tornando-se "agiotas do governo".

Uma vez que os fundos de pensão das empresas públicas têm essas empresas como principais patrocinadoras e estas podem escolher 2/3 da diretoria e, por outro lado, 1/3 são representantes dos trabalhadores, notadamente os sindicalistas, segundo Jardim (2010), o governo detém certo controle sobre os fundos de pensão credores dos títulos. Mesmo assim, a maior parte dos títulos é comprada por bancos comerciais nacionais (com destaque para bancos públicos e para o papel do FGTS, administrado pela Caixa Econômica Federal).

Nesse processo, os fundos de pensão também ganham com os investimentos nos empreendimentos. Podemos sugerir um controle considerável do Estado nessa cadeia de captação via Tesouro, culminando em financiamentos e investimentos. Ou seja, essas medidas também têm como objetivo, segundo o governo, a restrição da vulnerabilidade externa.

Os fundos de pensão, por exemplo, colaboram com o desenvolvimento realizando investimentos em renda variável na faixa de 28,0% de seu portfólio e, indiretamente, quando investem em renda fixa – em junho de 2012, os investimentos fixos (compreendendo títulos da dívida pública, investimentos

5. Silva et al. (2012) apresentam alguns detalhes sobre a distribuição acionária da Usina de Belo Monte: o fundo de pensão Petros detém 10% e o do Funcef 5%; os fundos de pensão também têm participação na Neoenergia (Previ com 49%); na Amazônia Energia (composta por Cemig e Light, sendo que a BNDESPAR tem uma participação de 13,46% da Light); o Funcef detém parte da Caixa-FIP-Cevix.
6. Os aeroportos foram arrematados no dia 6 de fevereiro de 2012, em leilão realizado pela Anac e operacionalizado pela BM&F/Bovespa, pelo valor total de R$ 24,5 bilhões, quase cinco vezes o valor mínimo estabelecido pelo governo. O aeroporto de Guarulhos teve ágio de 373,51%, oferecido pelo consórcio Invepar ACSA (Investimentos e Participações em Infraestrutura S/A Invepar e a AirportsCompany South África SOC Limited), com proposta de R$ 16,213 bilhões, enquanto o preço mínimo era de R$ 3,4 bilhões (Anac, 2012).

financeiros, compra de ações, entre outros) já representavam a faixa de 64,8% de seus investimentos (Abrapp, 2012).

É nesse sentido que defendemos que os fundos de pensão, os bancos públicos e fundos do governo são personagens centrais do desenvolvimento brasileiro nos últimos 10 anos.

Sobre a gestão dos fundos de pensão, afirmamos que entre os gestores de fundos de pensão há a presença "inesperada" dos sindicalistas, que foram estimulados, desde a reforma da previdência social de 2003, à criação e à gestão de fundos de pensão, visando a fazer parte dos processos decisórios do capitalismo brasileiro (Jardim, 2007). Portanto, sindicalistas e ex-sindicalistas foram indicados para a direção dos principais fundos de pensão do Brasil, como o Previ, Funcef e Petros (Jardim, 2009b).

Em relação aos fundos de pensão, os trabalhadores enquanto acionistas passam a ter, pelo menos teoricamente, algum poder sobre as empresas controladas pelos fundos de pensão, ajudando a criar empiricamente (novas) identidades sociais: "trabalhador cotista" e o "capitalismo dos acionistas", conceitos que ainda carecem de elaboração e sistematização intelectual.

Portanto, personagem central do capitalismo contemporâneo em âmbito internacional, os fundos de pensão são considerados como peças-chave nos fenômenos de especulação, na compra de título de dívidas públicas, nos negócios de alto risco e na promoção da desconexão entre finanças e produção (Chesnais, 2008; Orléan, 1999). Contudo, argumentamos que outro papel é exercido pelos fundos de pensão no Brasil, seguindo a tendência dos argumentos de Aglietta (2010), ou seja, que os fundos de pensão são uma importante fonte de poupança interna de um país e são alternativas em período de crises financeiras.

Chamamos essa reconversão dos fundos (especialmente dos atores que administram os fundos), de reconversão de *habitus*, já que passam a apoiar os projetos do governo federal, em sintonia com a política federal de regulamentação do capitalismo (Jardim, 2012). No seu conjunto, o fenômeno indica o uso da violência simbólica do Estado sobre o mercado. Para Bourdieu (1997a), o Estado que cria formas de classificação (ideias e crenças compartilhadas) não precisa fazer uso da violência física.

Seguindo a mesma tendência, Desidério, Matsuda e Silva (2012) afirmam que o Estado tem se colocado como um jogador de peso no capitalismo brasileiro, legitimado, por um lado, por estar dentro da lógica do mercado financeiro e, por outro, por ser identificado (pelo menos discursivamente) ao trabalho social, viabilizado pela geração de empregos e renda. No próximo item, apresentaremos o papel do BNDES no PAC.

2.8 Arcabouços de investimentos e financiamentos no PAC: o papel do BNDES

A participação do BNDES no desenvolvimento acontece na seguinte dinâmica: o Tesouro capta recursos através da emissão de títulos da dívida, títulos esses em parte comprados pelos bancos comerciais e pelos fundos de investimento (principalmente nacionais, incluindo os bancos públicos), além dos fundos de pensão já citados. Esse dinheiro é emprestado ao BNDES, que financia até 80% das obras do PAC, em cujas obras têm participações acionárias dos fundos de pensão e de empresas públicas, como a Eletrobrás (da qual o BNDES é acionista direto e por meio de sua subsidiária BNDESPAR).

Para melhor compreendermos como o BNDES está inserido no contexto de investimentos no capital produtivo e infraestrutura, apresentaremos suas ações dentro de medidas anticíclicas da crise de 2008, quando o governo emitiu títulos públicos em favor do BNDES, para que este injetasse financiamento e investimentos no setor produtivo. O governo efetivou essa medida através de um programa intitulado Programa de Sustentação do Investimento (PSI), introduzido em junho de 2009, reduzindo custos de financiamento e aumentando os prazos de amortização.

Assim, através das leis n. 11.948/09, 12.249/10 e 12.453/11, de 2009 a 2012 foram emprestados ao BNDES pelo Tesouro Nacional R$ 243.474,95 bilhões de reais, dos quais R$ 89,270 bilhões foram investidos no setor de infraestrutura, o que representou 37,2% dos desembolsos (Silva et al., 2012). A justificativa é que a economia interna estava aquecida e que a crise irrompeu uma aversão ao risco, o que fez que diminuísse a disponibilidade de crédito diante de projetos que já estavam em andamento (BNDES, 2012).

Os desembolsos do banco sofreram sucessivas mudanças. Segundo Lamenza, Pinheiro e Giambiagi (2011), os desembolsos saíram de apenas R$ 7 bilhões em 1995 – com um pico graças à transferência do FAT ao BNDES – chegando a R$ 38,2 bilhões em 2002 (pico de desembolsos na crise energética), no final do governo Cardoso, e atingindo no governo Dilma a cifra de R$ 243 bilhões em 2012. Nota-se nesse exemplo uma evidência financeira da proposta de mudança que já estava presente no programa de governo do Partido dos Trabalhadores em 2002, de fortalecimento e reorientação das instituições de crédito como o BNDES, CEF (sobretudo nos programas de habitação) e Banco do Brasil (com investimentos diretos em infraestrutura e administração dos recursos da Previ).

Por outro lado, o BNDES tem aumentado sua participação direta em empresas por meio da subsidiária de participações do banco, a BNDESPAR, que é sócia de mais de 30 fundos de investimentos. Só os 27 fundos ligados à gerência

de fundos do banco somam R$ 7,1 bilhões de patrimônio e detêm participações acionárias em 170 empresas, a maioria ainda em estágio de desenvolvimento (Mandl, 2011). Portanto, a BNDESPar tem funcionado como uma alternativa do BNDES para a capitalização de empresas de setores considerados estratégicos para a geração de investimentos e empregos ou para estimular processos de consolidação.

Somando todas as instituições do sistema BNDES, envolvendo BNDES, Finame e BNDESPAR, o montante passou de R$ 112 bilhões em 2001 para um total de R$ 584 bilhões até 2012, além de uma participação da ordem de 21% no mercado de crédito. Desse total lembramos que o FAT investiu R$ 139,4 bilhões e o Tesouro Nacional, R$ 286,1 bilhões.

Afirmamos que esses dados nos indicam mais do que números. Falam, principalmente, de novas formas de classificação estatal criadas durante o governo Lula e do Estado fazendo uso das verbas oriundas das finanças para pôr em prática seus projetos. No limite, podemos falar de uma violência simbólica do Estado sobre o Mercado.

Nessa perspectiva, Bourdieu (2001) comenta que o Estado contribui de múltiplas formas para a unificação do espaço econômico. Assim, a integração no Estado e no território que este controla é de fato a condição de dominação. Complementar a essa ideia, Fligstein (2001) afirma que a posição de cada empresa, no campo nacional e internacional, depende não apenas de vantagens próprias, mas também das vantagens econômicas, políticas, culturais e linguísticas que decorrem da sua pertença nacional.

Esses diferentes campos estão estruturalmente submetidos ao campo financeiro mundial. Fligstein (2001) acrescenta que as relações entre elites políticas e econômicas e a longa história de suas relações criam leis e práticas informais que constituem sistemas nacionais distintos de direitos de propriedade e governança.

Como mais um exemplo empírico da importância da participação dos fundos de pensão e do BNDESPAR nas empresas brasileiras, indicamos, a seguir, uma lista das principais empresas, segundo o ranking da *América Economía*, que leva em conta as 50 maiores empresas brasileiras. Será apresentada a participação acionária nessas empresas (com base nas ações ordinárias, que dão direito a voto nos conselhos de administração e nas ações preferenciais, que não dão direito a voto, mas têm preferência para receber os dividendos), na tabela a seguir:

Tabela 2.2 Participações acionárias dos fundos de pensão e BNDESPAR nas principais empresas segundo ranking da *América Economía*

Empresa (setor)	*Ações Ordinárias/ Participação (%)*	*Ações Preferenciais/ Participação (%)*
Petrobrás (química e petroquímica)	7.442.454.142 União Federal - 50,24%; BNDES - 6,02%; BNDESPAR - 2,33%	5.602.042.788 BNDESPAR - 23,94%
Vale (mineração)	3.256.724.482 Valepar - 52,70% (destes a Litel detém 49%, dos quais a Previ detém 78,4%, administrados pelo BB e o BNDESPAR detém 11,51%); BNDESPAR - 6,70%	2.108.579.618 BNDESPAR - 3,30%; Valepar - 1,0%
Usiminas (siderurgia e metalurgia)	505.260.684 Previ - 10,48%	508.525.506 Previ - 1,28%
Gerdau (siderurgia e metalurgia)	573.627.483 BNDESPAR - 6,60%	1.146.031.245 BNDESPAR - 1,90%
Itaú (banco - holding)	2.289.286.400 Itausa - detém 38,66% dos quais a Petros tem 13,83%	2.281.649.700 –
Banco do Brasil (banco)	2.865.417.020 Tesouro Nacional - 50,73%; Previ - 10,36% BNDESPAR - 0,19%	–
ALL (transporte)	687.664.312 BNDESPAR - 12,10%; Previ - 3,95%; Funcef - 4,14%; BRZ ALL - (Petros, Funcef, Forluz, Valia, Postalis) 4,79%	–
Telemar (telecomunicações)	2.923.544.867 BNDESPAR - 13,05%; Previ - 9,69%; Funcef - 7,48%; Petros - 7,48%	866.668 BNDESPAR - 92,31%
Eletrobrás (energia)	1.087.050.297 União - 50,87%; BNDESPAR - 16,63%; BNDES - 7,02%	265.583.803 BNDESPAR - 7,04%; BNDES - 6,88%

continua...

Tabela 2.2 Continuação

Empresa (setor)	*Ações Ordinárias/ Participação (%)*	*Ações Preferenciais/ Participação (%)*
Brasil Foods - Sadia/ Perdigão (alimentos)	872.473.246 Previ - 12,36%;PETROS - 10,12%; Valia - 1,69%; Sistel -1,34%;	–
Marfrig - Seara (alimentos)	345.747.405 BNDESPAR - 13,94 %	–
Ambev (bebidas)	1.755.399.395 Previ - 1,02%	1.371.355.152 Previ - 5,69%
Tele Norte Leste	187.028.818 Telemar - 57,75%; Previ - 3,67%	289.632.638 Previ - 4,06%

Fonte: America Economía (2012); Econoinfo (2012).

Como vemos na Tabela 2.2, os fundos de pensão e o BNDESPAR têm investimentos significativos nas principais empresas listadas na bolsa de valores, entre outras grandes empresas de capital aberto e fechado.

Argumentamos que o fenômeno faz parte de um contexto de convergência de elites propiciada pelo Estado, através de uma reestruturação cultural. Afinal, como nos ensina Bourdieu (1997a), o Estado exerce permanentemente uma ação formadora de disposições duradouras, através de todos os constrangimentos e disciplinas corporais e mentais, impondo, de maneira uniforme, suas ideias ao conjunto dos agentes.

Dessa forma, através do enquadramento que impõe às práticas dos agentes (e das elites) o Estado instaura formas e categorias de percepção e de pensamento comuns, quadros sociais de percepção, da compreensão ou da memória, estruturas mentais, formas estatais de classificação. Assim, cria condições para uma espécie de enquadramento de *habitus*, que é um tipo de consenso sobre o conjunto de evidências compartilhadas, que, graças à magia social, formam o senso comum e passam a ser naturalizados. Nesse sentido, a eficácia simbólica do Estado é tão grande que essa crença instituída pelo Estado torna-se parte da visão de mundo instituída pelo senso comum. É esse senso comum que buscamos revelar com esse capítulo.

Conclusões

Demonstramos no decorrer do capítulo que o governo Lula evidenciou uma retomada da importância do Estado como investidor e executor direto em infraestrutura, em aliança com diversos atores e instituições. Nesse contexto, no

governo Lula, os fundos de pensão retomaram o papel relevante no controle das empresas e o papel do BNDES como investidor nas empresas e financiador do desenvolvimento.

Mais concretamente, argumentamos que o Estado participa ativamente da gestão dos fundos de pensão, que representam mais de 18% do PIB, usufruindo desses recursos de forma direta (investimento em renda variável) e de forma indireta (investimento em renda variável e a compra de títulos da dívida pública, cujos recursos são, em parte, repassados ao BNDES para investimento em infraestrutura), bem como na gestão do BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, de forma a usar esses bancos como caminho estratégico para o desenvolvimento, com destaque para o papel do BNDES.

Diante desse quadro, não queremos negar a predominância das finanças no governo Lula, mais do que isso, indicamos uma parceria institucional e cognitiva (no âmbito das ideias) com as finanças. Ou seja, mais do que legislar nas questões econômicas, o governo Lula legislou para a criação, recriação e reprodução das categorias cognitivas de pensamento, negociando sentidos com as elites (gestores do mercado financeiro) com as quais dialogou.

Finalmente, quando abordou os diálogos entre mercado e Estado, o capítulo procurou chamar a atenção para o fato de que o papel do Estado foi redefinido durante os últimos 10 anos. Assim, negando os argumentos sobre o enfraquecimento do Estado, ou de um Estado neoliberal, indicamos, com base em material empírico, as novas configurações do Estado, que passa a atuar para além do espaço destinado a ele.

Argumentamos que o Estado brasileiro durante o período de 2003 a 2010 legislou não somente nas questões econômicas e políticas, mas também (e sobretudo) nas categorias cognitivas, criando laços de solidariedade entre os cooperadores desse processo (membros do mercado, membros do governo e sindicalistas). Apropriando-nos dos conceitos de Bourdieu, indicamos uma violência simbólica do Estado sobre o mercado, em detrimento da submissão do Estado ao jugo das finanças, que certamente é outra leitura possível para os dados apresentados neste capítulo, sendo que grande parte disso se deu por parte do capital econômico público para financiamentos e investimentos. Após contextualizar como o governo Lula interagiu com o mercado em tempos "de normalidade", no próximo capítulo indicaremos essas relações em tempo de crise financeira.

3

A crise financeira de 2008: os discursos e as estratégias do governo e fundos de pensão

3.1 Introdução

O capítulo se debruça sobre a crise iniciada em 2008. Inspirando-se nos trabalhos de Lebaron (2010, 2011) e Grün (2010), procuramos apreender a "dimensão cognitiva" da crise, por meio dos discursos produzidos (e reproduzidos) por membros do governo engajados no controle da crise e pelo setor de fundos de pensão, assim como suas estratégias efetivas. Temos como método a análise da documentação produzida pelo setor de fundos de pensão e pelo governo Lula no ano de 2008, assim como o desdobramento dos discursos e das estratégias efetivadas. Os resultados alcançados indicam a construção de um discurso que enfatiza a importância da regulação do Estado (em contraposição ao discurso de autorregulação do mercado) e a participação central dos fundos de pensão durante o processo, já que abandonaram parcialmente os títulos públicos e migraram para o investimento produtivo, em aliança com o setor de private equity, principalmente no financiamento das obras do PAC.

3.2 A crise de 2008

Desde os anos 1990, a aquisição de imóveis tornou-se mais fácil para as famílias norte-americanas. A taxa de aquisição de imóveis passou de 63%, em 1965, para 69%, em 2004. O crescimento de proprietários foi resultado do crédito de subprime, chegando, em 2007, a 14% dos hipotecários totais. Para Adrian

Blundell-Wignall (2007), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o empréstimo subprime é uma novidade em inovação.

O grande benefício é que pessoas que anteriormente não podiam nem pensar em obter a casa própria compartilharam do benefício da inovação financeira. Grün (2010) afirma que as hipotecas subprime foram a solução encontrada para financiar a casa própria de parcelas da população que anteriormente estavam distantes desse tipo de aquisição. O autor acrescenta que, desde o programa do primeiro governo de Thatcher, a aquisição da casa própria aparecia como um dos pilares da estratégia neoliberal anglo-americana para tornar aqueles países "nações de proprietários" e, assim, induzir os cidadãos/eleitores de classes sociais mais modestas a mudarem, definitivamente, a sua identidade de trabalhadores para a de proprietários.

Portanto, foi no contexto de crise imobiliária nos Estados Unidos que a crise de 2008 eclodiu, tendo como ápice a falência do tradicional banco de investimento dos Estados Unidos, o Lehman Brothers, fundado em 1850. Em efeito dominó, grandes instituições financeiras ao redor do mundo faliram, no processo que ficou conhecido como "crise dos subprimes".

Entretanto, a crise dos subprimes não aconteceu de forma isolada. Paralelamente ao choque imobiliário gerado pelos subprimes, os EUA passavam por dificuldades no plano externo, como a guerra do Iraque, além de questões internas, como o desemprego e os problemas na educação e na saúde, para citar os mais evidentes na política local. No mesmo contexto, houve falências de grandes empresas automobilísticas (Sauviat, 2008), além de falências em outros setores, tais como o setor aéreo e, finalmente, o setor imobiliário.

No momento da crise imobiliária, as empresas pediram concordata e os fundos entraram em falência nos Estados Unidos. Por outro lado, pregando o livre mercado, os governos não interferiram na crise imobiliária; ao contrário, estimularam-na, com pacotes fiscais que favoreciam a especulação. A imprensa francesa passou a qualificá-la como a maior crise após a crise de 1929 (Lebaron, 2011). O mesmo argumento foi defendido por Pochmann (2010).

Assim, a ainda atual crise econômica e financeira, iniciada em 2008, representa um fenômeno que revela dados sociológicos de bastante singularidade, impossíveis de serem notados em situações de "normalidade" dos mercados. A busca de regulação, a substituição do discurso de livre mercado pelo discurso de retorno do Estado e a busca de culpados e de justificativas compõem esse contexto. Portanto, a crise de subprimes iniciou novos tempos na história econômica mundial.

O sistema financeiro, que já estava hipertrofiado, não pôde evitar uma recessão na economia mundial. A crise de subprimes colocou em xeque alguns dos

fundamentos cognitivos sobre os quais repousavam a dinâmica histórica em longo prazo, como exemplo, a autorregulação dos mercados. À medida que a crise avançou, refutou-se a ideia de que era apenas uma banal flutuação cíclica. O choque conjuntural revelou uma série de crises estruturais, trazendo à tona John Maynard Keynes e Karl Marx, assim como questionamentos à doutrina neoliberal e ao Consenso de Washington.

Para Lebaron (2010), o questionamento da doutrina liberal revelou a fragilidade do paradigma das ciências econômicas dominantes. Da mesma forma, Jorion (2009) afirma que a crise financeira marca a crise da ciência econômica *mainstream*, sobretudo em relação aos bancos centrais, que esqueceram as lições da crise de 1929.

Seguindo as ideias defendidas por Keynes, o novo consenso cognitivo pressupõe que o Estado volte a ter um papel de agente catalisador de políticas econômicas, sendo integrador, modernizador e legitimador do capitalismo, e passando a intervir diretamente no exercício da atividade produtiva, a fim de atribuir-lhe alguma racionalidade.

Em seu livro, *A grande transformação,* Karl Polanyi (1980) mostra que, diante da crise de 1929/1930, a reação mais comum era a de sair do liberalismo ao dirigismo (stalinismo, socialismo ou fascismo, social-democracia). No auge da crise de 2008, a ideia de mercado eficiente foi colocada em xeque.

Com inspiração teórica em pesquisas que enfatizam a dimensão cognitiva da crise, como Lebaron (2010, 2011) e Grün (2010), este capítulo procura apreender a "dimensão cognitiva" da crise, especialmente no caso brasileiro, por meio dos discursos produzidos (e reproduzidos) pelo setor de fundos de pensão e pelo governo, assim como as estratégias introduzidas.

Nossa hipótese provisória é de que a crise econômica de 2008 criou, em algum nível, uma reorientação cognitiva dos agentes inseridos no espaço das finanças, o que se expressaria em mudanças discursivas (por exemplo, o Estado como regulador dos mercados; aumento do investimento produtivo em detrimento de investimento especulativo) nos seus feixes de alianças (por exemplo, o setor de fundos de pensão com o setor de private equity; aumento da cumplicidade já existente entre o setor de fundos de pensão e o governo Lula).

A opção pela abordagem cognitiva da crise justifica-se por entendermos que esse tem sido um elemento frequentemente ignorado nas análises existentes sobre a crise, porém essencial para a compreensão de um processo que não é reduzido a mecanismos automáticos. Afinal, o campo financeiro, antes de qualquer coisa e prioritariamente, produz representações sociais e sentido (Grün, 2010). Nessa perspectiva, como afirma o autor citado, o campo financeiro produz uma espécie de feitiçaria, o que, em nossa interpretação, significa a capacidade do campo fi-

nanceiro em produzir crenças que são incorporadas não somente pelas instituições, mas também (e sobretudo) pelos indivíduos em suas rotinas.

A eficácia simbólica dessa crença se daria, em parte, pela legitimidade de que goza a ciência econômica ortodoxa. Assim, quando pontuamos a possibilidade de a crise trazer reorientação cognitiva, estamos sugerindo, em certa medida, a efetivação de estratégias heterodoxas, em substituição à ortodoxia até então consensual.

Nessa mesma perspectiva, Lebaron (2011) afirma que a gestão da crise é fundada sobre as ciências econômicas, ou seja, o que existe de fato é uma crise do paradigma das ciências econômicas. Portanto, o autor defende tratar-se de uma crise simbólica, uma crise de crença na "financeirização" das empresas e dos fundos de reserva, o que levou à recessão mundial.

Trata-se, então, de uma crise da doutrina econômica e de seus hábitos de pensamento, incrustados nos espíritos dos analistas das classes dominantes. Sobre o caso brasileiro, Grün (2010) afirma que essa crise indica que seus desdobramentos no campo financeiro são subordinados à disputa cultural e ideológica que atingiu com intensidade inédita o campo das finanças, desde a ascensão de Lula, particularmente depois dos escândalos de 2005. Como o campo financeiro produz e incorpora sentido produzido em outro espaço social, vem daí sua força ou sua fraqueza que, em última instância, irá decidir sua autonomia, a riqueza e status de seus participantes e as formas que irão produzir o futuro do país.

Acreditamos que os discursos produzidos (e as estratégias) fazem parte integrante da realidade econômica e social, pois os discursos são testemunhas de lutas simbólicas que se travaram e que contribuíram para agitar a luta de forma permanente, em movimentos múltiplos.

É por intermédio dos discursos que as crenças nascem, reforçam e desaparecem sem parar. Portanto, se considerarmos as atitudes dos diferentes agentes diante da crise, por meio de seus discursos e suas ações, muitas constatações se colocam. Assim, torna-se importante estudar estratégias discursivas, pois, como mostra Bourdieu (1996), não existem palavras neutras e toda linguagem exerce sua eficácia simbólica.

O próximo item introduz o caso brasileiro, enfatizando as estratégias e os discursos do governo, bem como os dos gestores de fundos de pensão.

3.3 O caso do Brasil

A crise internacional de 2008 é um excelente exercício intelectual sobre as estratégias de sobrevivência das finanças, especialmente do governo e dos fundos de pensão diante da crise, e, ainda, para analisar a eficácia da governança corpo-

rativa e das inúmeras estratégias de regulamentação pregadas pelo mercado brasileiro e pelo governo, que visam colocar limites nas finanças.

Trata-se de um momento singular que permite averiguar, na prática, a eficácia das ferramentas administrativas que sejam transparentes, como a governança corporativa, além de mostrar o desempenho dos fundos de pensão diante da crise e o discurso de gestores sindicalistas de fundos de pensão. Grosso modo, o discurso produzido, como o apresentado a seguir, criticou o excesso de criatividade das finanças e clamou por mais governança corporativa, transparência, fiscalização e presença do Estado:

> Todo o imbróglio acontecido decorreu das desastradas operações de derivativos alavancadas pelos créditos subprime, que prosperaram na esteira da lenidade, quando não do descaso dos órgãos de administração, das auditorias e das agências de riscos, clientes e fornecedoras das grandes corporações financeiras (*Revista Acionistas*, 2008).

No auge da crise, em 2008, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) realizou o 9° congresso anual, cujo tema foi "As formas de controle das empresas em tempos de crise". O encontro reuniu empresários, acionistas, membros do governo e jornalistas econômicos. Na ocasião, um participante do evento falou sobre a importância da governança corporativa: "As empresas que não praticaram a governança em época de normalidade agora e sofrem mais com a crise do que as outras. A capacidade de resposta está relacionada ao comportamento da companhia no passado", afirmou a economista Andrea Calabi (ImparBrasil, 2008).

Aqui cabe uma observação: lembramos que Andrea Calabi foi um dos "economistas do Plano Real", nos anos do presidente Fernando Henrique Cardoso. O estudo da sua trajetória indica que Calabi foi presidente do BNDES e do Banco do Brasil durante o governo Cardoso e é, atualmente, em 2013, secretário de economia e do planejamento do governo do estado de São Paulo, Geraldo Alckmin. Essas informações reforçam o contexto polissêmico e consensual em defesa da transparência e do controle; ou seja, a governança corporativa passou a ser defendida não somente por membros ligados ao governo Lula, mas também por membros ditos "da oposição".

O que queremos sugerir é que, naquele cenário, os temas de governança corporativa, transparência e fiscalização voltaram à pauta e deram tom às estratégias no auge da crise e no período pós-2008. Tanto os membros do governo quanto os membros da oposição clamaram por maior controle e fiscalização por parte do Estado.

Sobre a busca de culpados, o economista concluiu no mesmo congresso: "Os conselhos culpam acionistas, que culpam a gestão, que culpa os conselhos [...] sendo que uma das funções do Conselho de Administração da empresa é, justamente, harmonizar o interesse em um ambiente onde os colegiados disputam espaços divergentes" (ImparBrasil, 2008).

Do lado do trabalho, as centrais sindicais unificaram discursos em torno da crise e criticaram o dito modelo neoliberal, além de apresentarem proposta conjunta de ação, como o *Documento unitário das centrais sindicais ao presidente Lula, à sociedade e aos trabalhadores*, de novembro de 2008[1]. As centrais sindicais aproveitam o contexto de crise para reforçar críticas ao modelo de autorregulação dos mercados e para afirmarem que o Estado é a instituição decisiva para enfrentar a crise:

> Trata-se, mesmo, do esfacelamento e do esgotamento de todo o aparato teórico-prático do que convencionamos chamar de "neoliberalismo". A imposição dos dogmas do livre-mercado e da autorregulação gerou, na verdade, o ambiente propício ao "ganho fácil" e à especulação das megacorporações multinacionais. A crise do modelo que ora desmorona impõe a necessidade de maior controle estatal e democrático da atividade econômica (Centrais Sindicais, 2008).

No documento, as centrais sindicais afirmam "ser necessárias outras propostas, de cunho diferente daquelas que levaram à crise", numa clara reivindicação de distanciamento do modelo liberal e do credo de autorregulação dos mercados. A nosso ver, mesmo que o modelo dito liberal e a autorregulação do mercado não tenham sido plenamente introduzidos no Brasil do pré-crise, eles eram o paradigma cognitivo dominante em âmbito internacional, o que indicaria sua eficácia simbólica.

Como desdobramento dos discursos e estratégias produzidas no auge da crise, as centrais sindicais (CUT e Força Sindical), sindicatos do ABC e a FIESP assinaram, em 2011, já no governo Dilma, o documento *Brasil do diálogo, da produção e do emprego*, pelo qual reivindicaram conjuntamente a geração de emprego e presença decisiva do Estado:

> Que o Estado exerça um papel fundamental de estímulo aos agentes produtivos (empresas e trabalhadores), propiciando um ambiente macroeconômico que não

1. Entre as propostas das centrais sindicais, temos a ampliação dos programas sociais, investimentos públicos para manter ou gerar empregos, redução das taxas de juros, estímulo ao mercado doméstico.

> seja limitante da competitividade, e uma política industrial de inovação e de comércio exterior, que promova os investimentos, a inserção internacional e o emprego de forma a tornar realidade as expectativas otimistas que pairam sobre o Brasil (Centrais Sindicais, 2011).

Acreditamos que a produção desse documento em 2011 – que clama pela mão visível do Estado – é um dos indicadores da mudança cognitiva operada pela crise em 2008. Como sabemos, mudanças cognitivas são difíceis de serem mensuradas ou visualizadas em curto prazo; são seus desdobramentos, em médio e longo prazo, que nos possibilitam indicar que alterações estão sendo feitas (ou foram feitas) no plano das ideias.

Da mesma forma que as centrais sindicais, o setor de fundos de pensão buscou estratégias coletivas – alianças com o setor de private equity. Por meio dessa aliança, migrou para o setor de renda variável, visando a fugir dos juros baixos e investir de forma cúmplice nos projetos do governo. Por sua vez, o Estado colocou em evidência as instituições públicas (bancos, por exemplo) em parceria com instituições privadas, visando à manutenção dos postos de trabalho, à circulação do dinheiro e ao consumo das famílias, questões que serão detalhadas mais adiante.

Para Grün (2010), no momento da crise, "arrojo" e "novidade" viraram sinônimos de "desregramento" e "aventura"; logo, a "vanguarda financeira" e suas inovações foram as primeiras a serem criticadas. Para o autor, nesse contexto, os inovadores financeiros perderam o rótulo de "inovadores" e passaram a ser caracterizados como "aventureiros" ou, no mínimo, "arriscados".

A crise no Brasil mostrou a vitória dos discursos sobre o investimento com produtividade e renda, bem como as alianças entre o setor de fundos de pensão e o setor de private equity. Da mesma forma, a crise trouxe a vitória da produção em detrimento da especulação, da regulação do Estado, em detrimento da autorregulação dos mercados. São essas mudanças cognitivas que queremos apontar no decorrer deste texto. O próximo item é dedicado à análise das estratégias e dos discursos produzidos pelo governo.

3.4 Estratégias do governo na resistência à crise de 2008 e indicadores sociais

No contexto de crise, as elites financeiras e políticas movimentaram-se (e ainda se movimentam) na busca de soluções visando a domesticar sua própria criação: as finanças. Naquele contexto, falou-se bastante em regular, fiscalizar,

vigiar, domesticar e mesmo moralizar o capitalismo. Portanto, logo nos primeiros meses da crise, as ilusões da "mão invisível" perderam lugar para a "mão reguladora" do Estado, que foi chamado para colocar ordem nos conflitos de interesses trazidos pela crise (Grün, 2010).

Exemplo ilustrativo da "virada cognitiva", os Estados foram convidados a intervir. Nos Estados Unidos, por exemplo, o governo investiu US$ 7,4 trilhões até o final de 2009 para salvar a economia do país (*Valor Econômico*, 2010). No Brasil, o investimento dos cinco maiores fundos de pensão do país (Previ, Petros, Funcef, Valia e Cesp), no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foi uma alternativa viável para a geração de emprego (Jardim, 2010) e significou a migração do investimento de renda fixa (títulos da dívida pública) para a renda variável.

Na direção do retorno do Estado, Chesnais (2008) defendeu que os governos precisariam abandonar o discurso de excelência do mercado; que o núcleo duro dos economistas neoliberais precisaria rever seus paradigmas; que a crise de 2008 provou que a autorregulação do mercado é uma falácia. Da mesma maneira, apontou o fim da autorregulação dos mercados e a necessidade da fiscalização destes.

Aglietta (2008) lembrou-nos da importância da regulação e da necessidade da reconstituição da finança sobre outras bases, pois a crise indicou que os riscos endógenos se dão na relação de contrapartida entre os bancos e aqueles que asseguram a liquidez.

Respondendo à crença produzida sobre a regulação do Estado, sugerimos que o governo brasileiro atuou de forma institucional (leis, decretos) e cognitiva (no âmbito das crenças e das ideias) visando a regular e fiscalizar o mercado.

Neste item, buscaremos explicar as razões pelas quais o Brasil enfrentou a crise de forma peculiar e o fato de o governo ter tomado medidas para minorar os impactos, principalmente dos setores industriais mais atingidos e mais organizados. A frase a seguir, do presidente Lula, indica uma postura crítica em relação ao discurso de autorregulação do mercado e sinaliza o tom, no auge da crise, do seu governo: "O mercado, que poderia resolver tudo, e que ditou regras nos últimos 30 anos à sociedade, no primeiro fracasso recorre ao paizão, que é o Estado" (Warth, 2008).

Na linha da intervenção nos mercados, o governo brasileiro atuou com fortes mecanismos de regulação, para fomentar a economia e o desenvolvimento econômico. Concretamente, reduziu diversos tipos de imposto sobre produtos industrializados e favoreceu o microcrédito via bancos públicos. Portanto, o governo utilizou os bancos públicos para recuperar o crédito no país, oferecendo linhas de crédito e dando incentivos financeiros ao BNDES, ao Banco do Brasil e

à Caixa Econômica Federal, para que fornecessem crédito às empresas de diversos setores da economia a baixas taxas de juros (D'Agostini, 2013).

Foi no contexto da crise que o banco Nossa Caixa – banco do estado de São Paulo – foi comprado pelo Banco do Brasil, no fim de 2008. Durante seminários sobre o papel dos bancos públicos, em 2009, o ministro Mantega afirmou:

> O BB mantém a liderança no mercado de crédito. Com a aquisição da Nossa Caixa, o Banco do Brasil reforça que está no bloco de liderança do setor [...]. Com essa compra, o Banco do Brasil terá mais condições de fazer o trabalho de ser responsável por uma parte importante do crédito no Brasil [...]. É importante que o BB e a Caixa Econômica Federal sejam bancos fortes e tenham poder de competição para beneficiar os correntistas [...]. Nós vimos que é importante em um momento de crise ter bancos públicos fortes, porque eles não sofrem restrição de crédito. Ao contrário, podem acrescentar mais crédito e ajudar a manter o mercado mais sólido (Graner ; Leopoldo , 2008).

Nossa hipótese é que o governo priorizou o investimento no mercado interno, com a geração de empregos e renda, especialmente para os mais miseráveis, considerando que a seleção dos trabalhadores das obras do PAC foi feita (e ainda é) pelo banco de dados do Programa Bolsa Família (Jardim; Flores, 2013).

A estratégia de investir no mercado interno esteve sustentada no discurso de que "o Brasil pode compensar a retração do mercado mundial pelo fortalecimento do mercado doméstico" (Mantega apud Alves Filho, 2008). Nesse contexto, sugerimos que essa opção econômica, política e cognitiva não deva ser naturalizada ou vista como óbvia.

Trata-se da compreensão que os membros do governo Lula, engajados no controle da crise, tinham do desenvolvimento e do papel do Estado diante da crise. Assim, a produção de sentido (e as decisões práticas) sobre o que se entende sobre regulação/autorregulação dos mercados, investimento produtivo/investimento financeiro, mercado interno/mercado externo orientou as estratégias adotadas pelo governo Lula. Mais do que opções políticas, essas estratégias são resultantes da visão de mundo dos membros da esquerda que dirigiam o Brasil naquele momento. Em sintonia com nossos argumentos, ao abordar a introdução de políticas heterodoxas no pós-mensalão, Grün (2013) afirma que o baixo clero (governo do Partido dos Trabalhadores) foi bem além da lição de casa e da ortodoxia econômica.

Entre as estratégias visando a desenvolver o mercado interno, podemos citar medidas como a redução da taxa de juros básica pelo Banco Central; estímulo ao crédito; postergação do recolhimento de impostos para aumentar a capitalização

das empresas e evitar problemas de liquidez das unidades produtivas; redução de impostos para estimular o consumo; fortalecimento do PAC como indutor dos investimentos públicos no setor produtivo (com os recursos dos fundos de pensão); ampliação das funções do BNDES, que antes emprestava dinheiro somente para as grandes empresas e passou a emprestar para as pequenas e médias empresas; ampliação do Conselho Monetário Nacional (CMN); e alteração da regulamentação do sistema financeiro de caráter preventivo. Da mesma forma, programas sociais como o Bolsa Família foram mantidos e houve ampliação do número de beneficiários do programa (no final de 2009, tínhamos 11 milhões de famílias).

Concretamente, o governo reduziu o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), por intermédio do Decreto 6.809/09, que foi prorrogado até 30 de junho de 2009, pelo qual foram favorecidos os setores ligados aos materiais de construção, às montadoras e à linha branca dos eletrodomésticos, estimulando o consumo e a geração de novos postos de trabalho nesses setores.

Naquele contexto, as centrais sindicais pressionaram o governo por medidas de favorecimento fiscal nos setores de construção civil e indústria automobilística, com o objetivo de gerar mais empregos. A redução do IPI foi fundamental para a redução dos efeitos da crise nas grandes empresas, além de permitir que o setor industrial mantivesse relações de alianças com o governo durante a crise. O apoio da FIESP, apesar de suas críticas pontuais ao governo, é um bom exemplo do feixe de alianças do período.

Na mesma linha intervencionista, o governo reduziu a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), para elevar a venda de motocicletas e ainda aumentou o IPI dos cigarros, com o intuito de compensar a perda na arrecadação[2].

Se lembrarmos da publicação da *Carta ao povo brasileiro* (Silva, 2002)[3], na qual o então candidato à presidência da República, Luís Inácio Lula da Silva, assumiu o compromisso público de que, se eleito, respeitaria os contratos vigentes em relação à dívida pública doméstica e externa e apoiaria um programa de auxílio emergencial a ser prestado pelo FMI, negociado pelo governo que se findava, de Fernando Henrique Cardoso, podemos afirmar que o ano de 2008 representou uma "virada cognitiva" do governo Lula, já que passou a intensificar algumas das medidas adotadas no início do seu segundo mandato, em 2006. Essas medidas (algumas delas citadas anteriormente) distanciariam o governo

2. Colocamos no anexo uma lista com todas as estratégias adotadas pelo governo no período.
3. Em junho de 2002, em meio a uma grave crise cambial e de refinanciamento da dívida federal desencadeada pelos mercados financeiros domésticos.

Lula ainda mais do modelo econômico dito neoliberal e o aproximaria de um Estado regulador, fato que se consolidaria com a crise de 2008.

Portanto, no contexto de crise, foi muito importante que o governo não interrompesse ou diminuísse algumas políticas que já vinham sendo postas em prática. Em primeiro lugar, os constantes aumentos do salário-mínimo, em especial a partir de 2006, foram mantidos durante a crise. Essa estratégia foi uma das principais responsáveis pela distribuição de renda nos últimos anos. O aumento também se refletiu em maior poder de compra dos consumidores, o que fortaleceu o mercado interno e as indústrias nacionais, mesmo no auge da crise.

Portanto, mesmo que a defesa de um Estado intervencionista tenha se iniciado somente a partir de 2006, quando houve mudanças na composição do governo, especialmente a substituição de Antônio Palocci por Guido Mantega e de José Dirceu por Dilma Rousseff, essas mudanças foram reforçadas durante a crise de 2008.

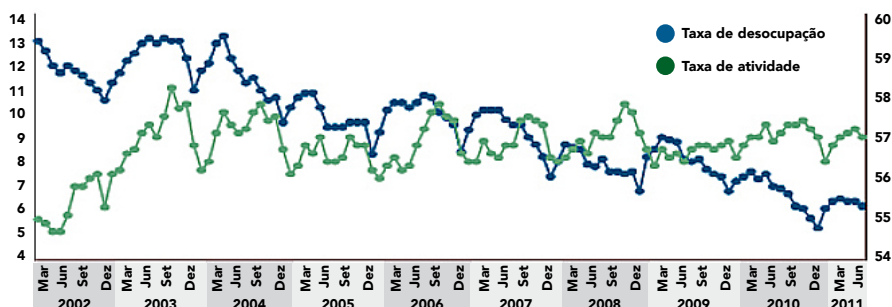
Tendo como importante personagem o ministro da Fazenda, Guido Mantega, o governo passou a justificar suas estratégias de combate à crise a partir do investimento no mercado interno, concretizado no aumento do crédito na economia, para aumentar o consumo das famílias, e na disponibilidade de crédito dos bancos, especialmente os bancos públicos, conforme D'Agostini (2013).

No contexto, Lula defendeu claramente a atuação do Estado como articulador e indutor de políticas: "Costuma-se dizer que o Estado só atrapalha e, quando aconteceu a crise, aqueles que pareciam deuses da economia procuram o Estado, que não sabia nada, para salvá-los" (Góis, 2009).

Pochmann (2010) aponta que a forma como o governo Lula se relacionou com a crise financeira evitou os problemas causados pela crise de 1998. Ou seja, os indicadores sociais do período mostram o aumento do número de postos de trabalho (995 mil vagas em 2009), o aumento do salário-mínimo em 5,9% e o aumento do número de beneficiários do Bolsa Família durante 2009. Mostra ainda que a taxa de inflação regrediu de 5,9%, em 2008, para 4,3%, em 2009. No conjunto, os dados apontam, apesar da crise, uma redução da desigualdade social e diminuição da pobreza (Pochmann, 2010).

Sobre a taxa de desemprego, ao observarmos a pesquisa divulgada pela Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), notamos que os dados não registraram impactos negativos mais significativos da crise na desocupação.

O Gráfico 3.1 a seguir mostra que, mesmo quando a taxa de ocupação aumenta, a taxa de desocupação permanece em queda, o que significa que o desemprego diminuiu, apesar do aumento da procura por trabalho.

Gráfico 3.1 Taxa de desocupação e taxa de atividade para pessoas acima de 10 anos (2002-2011)

Fonte: IBGE, 2011.

Marcelo Neri (2010) acrescenta que a crise internacional evidenciou uma estagnação da economia brasileira no mês de janeiro de 2009, mas, após esse momento, houve uma tendência de recuperação dos indicadores. O autor sinaliza que, mesmo nas classes A e B, em famílias com rendas superiores a R$ 4.800,00 por mês, as quais perderam mais com a crise (−2,7%, somente em janeiro de 2009), houve a ampliação desse grupo (15,63% da população estavam na classe A e B no final de 2007, contra 15,33% em dezembro de 2008).

Pochmann (2010) informa que o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil foi reduzido em 9,9% em 2008. Contudo, pelas informações do IBGE, o segundo semestre de 2009 indicou uma considerável recuperação econômica, não somente pela ocupação da capacidade instalada, mas também pelos investimentos.

Em tempo – enquanto o governo brasileiro ampliou o número dos beneficiados do Programa Bolsa Família, o governo francês reduziu o número dos beneficiários do RMI (*Revenu Minimum d'insertion*), programa de inclusão social que, em certa medida (e com os devidos cuidados epistemológicos), podemos considerar homólogo ao Bolsa Família. Da mesma forma, enquanto o governo brasileiro aumentou o valor das aposentadorias, o governo francês adotou uma lei para adiar as aposentadorias, já que o sistema de aposentadoria ficou bastante abalado durante a crise (Jardim, 2013).

Mais do que decisões puramente econômicas, argumentamos que essas opções políticas têm sustentação cognitiva e cultural e expressam mudanças no plano das ideias de atores do governo engajados na crise, que saem de um modelo no qual as finanças estão mais livres e menos reguladas, para um modelo de regulação e fiscalização dos mercados financeiros, "domesticando" as finanças em prol dos projetos do governo.

Portanto, na estratégia de resistência à crise, o governo Lula manteve interlocução com o mercado financeiro, com quem mantém boas relações desde sua candidatura em 2002, quando o então candidato Lula visitou a bolsa de valores, em 31 de agosto de 2002 – fato considerado pela imprensa como a queda do muro de Berlim – e assinou acordos com o então presidente da bolsa de valores, Henrique Meirelles. Além disso, recebeu uma carta de apoio à sua candidatura do setor dos fundos de pensão (Jardim, 2007). Essa interação mantida pelo governo Lula com diversos setores das finanças é definida por Grün (2005) por "convergência das elites". Sugerimos que a "convergência das elites" entre sindicalistas, gestores de fundos de pensão, gestores de private equity e governo foi reforçada durante a crise de 2008.

Lembramos ainda que essa aliança é significativa, especialmente entre os gestores dos maiores fundos de pensão do país (Previ, Funcef, Petros), que são oriundos do meio sindical (Jardim, 2007). Assim, a migração dos fundos para o investimento em renda variável, especialmente no PAC, deve ser compreendida no contexto de uma "simbiose institucional" entre governo e setor de fundos de pensão. Além disso, o estímulo ao microcrédito e à ampliação do BNDES também deve ser compreendido no mesmo contexto, ou seja, pelo diálogo entre finanças e social, governo e mercado (Jardim, 2007).

Concluímos este item afirmando que a "virada cognitiva" na política econômica do governo Lula, a partir de 2006, e reforçada com a chegada da crise, em 2008, representou distanciamento em relação à política dita neoliberal vigente nos anos de 1990, considerada uma das responsáveis pelo aumento da vulnerabilidade externa da economia brasileira, pelo baixo crescimento econômico e pelo aumento da concentração de renda e da desigualdade social.

Graças a essas estratégias do governo Lula – combinando parcerias público-privadas para a redução da pobreza, a distribuição de renda, o aumento do investimento público e investimento no mercado interno – foi possível uma resposta eficiente à crise internacional.

A seriedade da crise financeira mundial, considerada a pior desde 1929, e as estratégias reguladoras do governo brasileiro permitem romper com os argumentos de que a política econômica do governo Lula é uma mera continuidade do governo Fernando Henrique Cardoso. Após as iniciativas intervencionistas do Estado, não se ousa mais questionar a necessidade de bancos públicos, especialmente para a economia brasileira, o que sinalizaria mais um exemplo de mudança cognitiva e cultural.

Abordaremos, a seguir, os diálogos entre o governo e o setor de fundos de pensão, durante a crise.

3.5 Fundos de pensão na crise

> Como são entidades voltadas para o longo prazo e vão ter que adequar suas carteiras à nova realidade, os fundos de pensão são parceiros importantes na estratégia de contenção do "incêndio".
>
> (Corazza, 2008)

Essa frase, que estampou a capa da *Revista Fundos de Pensão*, que é a representante máxima do setor, a Abrapp, deu o tom da responsabilidade que os fundos de pensão assumiram no auge da crise no Brasil em 2008. Portanto, protagonistas de um movimento para estimular a expansão da poupança interna como resposta à crise de liquidez internacional, os fundos de pensão brasileiros ocuparam papel central nos esforços para amenizar os efeitos da alta volatilidade dos mercados financeiros na economia.

Segundo discursos proferidos por representante do BNDES na época, os fundos de pensão seriam os responsáveis por salvar empresas, em conjunto com o governo: "Os fundos de pensão podem não apenas manter seus investimentos, como ajudar na reestruturação de grupos empresariais" (Ernani Torres apud Corazza, 2008).

Assim, considerados pelo presidente da República como "guardiões da economia" e "a menina dos olhos do meu governo", os fundos de pensão foram a principal alternativa à crise financeira. Concretamente, foram personagens centrais do arranjo político e econômico que se consolidou por meio do PAC[4] (Jardim, 2007), pois, com a diminuição do investimento privado durante o período, o programa foi essencial para manter os estímulos à economia nacional e à criação de postos de trabalho.

Lembramos que, desde 2003, o governo Lula tem se aproximado do setor de fundos de pensão, estimulando-os a participarem do financiamento do desenvolvimento:

> Chegou o momento dos fundos refletirem sobre o seu papel e discutir o que se pode fazer, do ponto de vista de seus investimentos, para que seus recursos se transformem em políticas sociais para o conjunto da sociedade. Embora os

4. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi implantado no Brasil em janeiro de 2007. Trata-se de um programa que centraliza os planejamentos e acompanhamentos do estabelecimento da infraestrutura, facilitando a aceleração do desenvolvimento sustentável, aumento da produtividade, superação dos desequilíbrios regionais e sociais. Há um envolvimento em ações conjuntas, como as PPPs (governo e iniciativa privada), impulsionando o crescimento econômico do Brasil.

> fundos tenham que garantir um retorno de seus investimentos, não pode ser uma coisa inteiramente de mercado (Lula apud Oliveira; Indio, 2003).

Portanto, em pleno contexto de crise financeira, os dirigentes dos fundos de pensão divulgaram investimentos no PAC. Naquele momento, assistimos a uma migração consensual do setor em direção à renda variável (em detrimento dos investimentos em renda fixa e títulos públicos, por exemplo). Trata-se de um processo ainda em curso, já que a aplicação em renda fixa continua a ser predominante. Contudo, é um movimento que não deve ser ignorado pelas lentes da sociologia econômica, pois dimensões econômicas, políticas e cognitivas movimentam os gestores de fundos de pensão nessa direção.

Para permitir essa migração, o governo introduziu, em 2009, mudanças jurídicas que autorizavam a alocação de volumes maiores de dinheiro em renda variável, como ações e fundos imobiliários. Na ocasião, o presidente da Abrapp, José de Souza Mendonça, comentou: "Entre liquidez, rentabilidade e segurança, o que vem primeiro é a segurança dos investimentos" (Andrade, 2009), em sintonia com as declarações da Secretaria de Previdência Complementar, que pediu cautela aos gestores.

Sobre a possibilidade de maior investimento dos fundos em renda variável, observe o discurso de um membro do mercado financeiro: "É chegada a hora dos gestores ganharem dinheiro não apenas sentados em cima de títulos públicos, mas aplicando em outros ativos, investimentos mais salutares para a economia" (Bruno Lembi apud Andrade, 2009).

Antes de apresentarmos os dados referentes à crise financeira, lembramos que o mercado de fundos de pensão surgiu, no Brasil, em 1977, na modalidade "benefício definido"[5], mas que, na atualidade, existe uma migração para o modelo de "contribuição definida"[6], considerado com menor valor de solidariedade e mais próximo da capitalização (Théret, 2011).

Nos anos 1980, por causa da alta inflação e da falta de regulamentação, muitas empresas faliram, levando à perda da credibilidade do setor. Nos anos 1990, os recursos dos fundos de pensão foram utilizados na privatização das estatais e, finalmente, nos anos 2000, a poupança dos fundos foi largamente utilizada nos projetos de infraestrutura do governo Lula (Jardim, 2007).

---

5. Aqueles em que os benefícios programados têm o valor ou nível previamente estabelecido, com o custeio determinado atuarialmente de forma a garantir sua concessão e manutenção.
6. Aqueles em que os benefícios têm seu valor ajustado ao saldo em conta mantida a favor do participante, considerando o resultado líquido de sua aplicação, valores aportados e os benefícios pagos.

Em 2014, o mercado de fundos de pensão tem 368 entidades, divididas entre entidades oriundas de empresas públicas (84 fundos), entidades de empresas privadas (266 fundos) e entidades ligadas aos sindicatos, chamadas de Instituidor (18 fundos), criadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso (em 2001) e regulamentadas no governo Lula (em 2003).

Reforçamos que a proximidade dos fundos de pensão com o governo Lula é anterior à crise, ou seja, já nos primeiros anos do governo Lula houve a ascensão de sindicalistas e/ou ex-sindicalistas na direção de importantes fundos de pensão do país. O que chamamos a atenção neste capítulo não é a relação dos fundos de pensão com o governo Lula, mas, sobretudo, a reconversão desses fundos para o investimento produtivo, o que, para nós, seria resultado de mudanças no plano das ideias dos seus gestores, já que negamos a hipótese economicista de que os fundos tenham sido obrigados pelo governo Lula a esse tipo de investimento. A nosso ver, no lugar de obrigação, temos cumplicidade.

Para que nosso leitor tenha elementos para a compreensão das falas e das ações de agentes que se posicionaram durante a crise – que foram resgatados neste capítulo –, apresentamos, a seguir, uma tabela contendo referências sociológicas mínimas desses agentes. O Quadro 3.1 mostra algo comum entre quase todos os agentes, que denominamos provisoriamente como *habitus de classe* (Bourdieu, 1996); ou seja, com exceção de José Maria Rabelo, todos os agentes são filiados e militantes do PT. Esse dado ajudaria a entender a "mudança cognitiva" dos gestores dos fundos de pensão, que se tornariam cúmplices do governo Lula durante a crise financeira:

Quadro 3.1 Trajetória de vida de agentes que se posicionaram durante a crise a favor da regulação do estado, da governança corporativa e do investimento produtivo

Nome	*Cargo ocupado em 2008*	*Formação*	*Trajetória*
Guido Mantega	Ministro da Fazenda	Economia (USP) Doutor em Sociologia	Ex-secretário de relações internacionais de São Paulo Assessor de Lula na campanha eleitoral de 2002 Ex-presidente do BNDES Ex-ministro do Planejamento Atual ministro da Fazenda Filiado ao PT
Wagner Pinheiro	Presidente da Petros	Economia (Unicamp)	Ex-diretor do sindicato dos bancários em São Paulo Analista de investimentos do Banespa entre 1987 e 1991 Ex-diretor do Banesprev Ex-diretor da Federação dos Bancários da CUT/SP e da Associação dos Funcionários do Banespa (1996-2002), assumindo a Petros em 2003 Ex-presidente dos Correios Filiado ao PT
Lula	Presidente da República	Alfabetizado no Grupo Escolar Marcílio Dias (Guarujá), onde completou o ensino fundamental Estudo técnico (torneiro mecânico) no Senai em São Paulo	Ex-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema (1975-1981) Líder nas greves de 1979, 1980, 1981 Preso durante a ditadura militar Presidente do Brasil (2003-2010) Um dos fundadores do PT

continua...

Quadro 3.1 Continuação

Nome	*Cargo ocupado em 2008*	*Formação*	*Trajetória*
Sérgio Rosa	Presidente da Previ	Jornalismo (USP)	Fez parte da equipe de transição de Lula em 2003 Ex-vereador de São Paulo Nos anos 1980 foi presidente da Confederação Nacional dos Bancários da CUT (CNB) Foi diretor do Sindicato dos Bancários de São Paulo, coordenador do Comitê Nacional em Defesa dos Bancos Públicos, diretor da Abrapp e integrou o Comitê Gestor do Programa Princípios para o Investimento Responsável, uma iniciativa da ONU Ex-presidente do Conselho de Administração da mineradora Vale; Ex-diretor da Previ e ex-presidente da Previ (2003-2010) Ex-presidente da Brasilprev, seguradora do BB Filiado ao PT
Ricardo Pena Pinheiro	Secretário da Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social	Doutor em Ciências Econômicas (UFMG) MBA (USP)	Auditor fiscal da Receita Federal Trabalha desde 2003 na Secretaria Nacional de Previdência Complementar Ex-diretor superintendente da Previc Presidente da Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos (Funpresp) Filiado ao PT

continua...

Quadro 3.1 Continuação

Nome	*Cargo ocupado em 2008*	*Formação*	*Trajetória*
Guilherme Lacerda	Presidente da Funcef	Economia (UFES) Mestre em Economia (IPE/USP) Professor titular de Economia da (UFJF e UFES)	Consultor de empresas (projetos econômicos, reestruturações empresariais e diagnósticos setoriais) Assessor Econômico na Câmara dos Deputados (1991) Secretário adjunto da Secretaria Municipal da Indústria e Comércio de Belo Horizonte (1993-1994) Diretor de operações do Banco de Desenvolvimento do governo do estado do Espírito Santo (1995-1998) Secretário de Planejamento do Estado do Espírito Santo (1998) Presidente da Fundação dos Economiários Federais (2003-2011) Vice-presidente do conselho deliberativo do sindicato nacional das entidades fechadas de previdência complementar (SINDAPP) Presidente do Conselho de Administração da Brasil Ferrovias (2003-2006), participando da sua reestruturação financeira e societária até sua integração com a América Latina Logística (ALL) Um dos delegados fundadores da CUT Filiado ao PT

Fonte: Jardim (2013).

3.6 Fundos de pensão: da especulação para o Investimento produtivo

Sobre o investimento em renda variável, os dados coletados em 2008 revelam que os fundos de pensão concentraram seus investimentos no PAC (Jardim, 2010). Naquele contexto, os setores de infraestrutura e de energia receberam destaque. A reconversão dos fundos para os projetos do governo vem desde o estabelecimento das parcerias público-privadas (PPPs) em 2003, mas esse movi-

mento se dinamizou depois dos primeiros sinais de crise, em 2008. Entretanto, somente em dezembro de 2009 essa "virada cognitiva" ficou clara, quando o setor aprovou a Lei n. 792, que retirou todos os entraves à participação dos fundos de pensão em obras de infraestrutura do PAC.

Na prática, o setor criou uma nova modalidade de investimento, o Investimento Estruturado, a partir do qual os fundos de pensão foram autorizados a investir até 20% da sua carteira em infraestrutura. Segundo os engajados do setor, essa modalidade foi criada justamente para agregar investimento às obras do PAC. Além dessa nova opção, os fundos continuaram autorizados a investir até 50% da carteira em renda variável.

Nesse cenário, os principais setores da economia em que os fundos de pensão investiram (e investem) são, por ordem alfabética: alimentos, bebidas e fumo; automotivo; bancos; confecções e têxteis; construção civil; energia; imobiliário; limpeza; transporte (materiais de transporte, serviços de transporte e logística); mecânica; papel e celulose; petróleo e gás; química e petroquímica; siderurgia e metalurgia; telecomunicações; turismo e lazer.

A Petros, fundo de pensão dos funcionários da Petrobrás, por exemplo, trocou cinco bilhões da carteira de títulos públicos por investimentos em projetos de infraestrutura e imóveis: "Estamos migrando o portfólio para ativos reais da economia" (Wagner Pinheiro apud Mandl, 2010).

A Previ, fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil, priorizou cadeias produtivas, como o setor de óleo e gás. O objetivo é investir diretamente em empresas, ou via fundos de participação, na produção de insumos ou serviços ligados a essa indústria, e também captar todas as oportunidades que as cadeias possam gerar. "Se ficarmos na zona de conforto, só na renda pública, não vamos honrar a meta atuarial" (Vitor Gonçalves apud Mandl, 2010). Outra possibilidade será o investimento em imóveis, que deverá passar para 5% do patrimônio do fundo; em 2011 estava em 3%.

Em pesquisa de campo realizada em 2010, com os maiores fundos de pensão do país, Jardim (2010) detectou o interesse desses fundos (Petros, Previ, Funcef, Valia e Cesp) pelo trem de alta velocidade. No final de 2011, os fundos anunciaram publicamente o investimento de R$ 1,5 bilhão de reais, com o intuito de ficar com uma participação de até 20% no trem-bala, que deve ligar Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas.

Naquele contexto, mesmo os fundos de pensão de menor porte diversificaram o portfólio. Por exemplo, "o fundo de pensão Fibra, dos funcionários da hidrelétrica de Itaipu, direcionou R$ 1,8 bilhões de reais para fundos de investimento em participações, o private equity" (Marcos Aurélio Lutz apud Mandl, 2010).

A Ceres, fundo de pensão dos trabalhadores da Embrapa, começou a aplicar em fundos voltados para a incorporação de projetos imobiliários, tanto residenciais quanto de plantas industriais e escritórios. Segundo Luciano Fernandes, diretor de investimentos da Ceres, "em 2010 foram aplicados R$ 15 milhões e, em 2011, foram aplicados R$ 40 milhões" (Mandl, 2010).

Um exemplo concreto e recente (2011) das articulações produtivas dos fundos de pensão é o da empresa Sete Brasil, responsável pela construção de sete sondas de perfuração marítima, a serem utilizadas para atendimento do programa de perfuração de longo prazo da Petrobrás nos poços no pré-sal – as primeiras a serem produzidas no Brasil. Os fundos de pensão da Previ, Petros, Funcef e Valia são acionistas da empresa, com bancos e a Petrobras (Costa, 2010).

Para fins ilustrativos dos investimentos produtivos dos fundos de pensão, colocamos, a seguir, o Quadro 3.2, que prioriza somente investimento dos fundos de pensão na Amazônia brasileira. Lembramos que seus investimentos perpassam por todo o Brasil:

Quadro 3.2 Lista de alguns projetos socioambientais dos fundos de pensão na Amazônia brasileira (2002-2010)

Nome do projeto	*Participantes*	*Objetivo*	*Valor investido*	*Região*	*Ano de criação/ outros*
Vale Florestar	Vale Funcef Petros BNDES	Plantio de florestas industriais, proteção e recuperação de florestas nativas	R$ 605 milhões	Floresta Amazônica	2007 (relançado em 2010)
FIP Brasil Energia	BNDES Petros Furnas Fapes Infraprev Banesprev	Termelétrica em Manaus e linha de transmissão entre Goiás, Tocantins e Manaus (Usina de Ponta Negra)	R$ 740 milhões	Manaus e Tocantins	–

continua...

Quadro 3.2 Continuação

Nome do projeto	*Participantes*	*Objetivo*	*Valor investido*	*Região*	*Ano de criação/ outros*
Consórcio Madeira Energia	Furnas (39%) Odebrecht (18,6%) Cemig (10%) Andrade Gutierrez (12,4%) Bancos Santander e Banif (20%)	Usina de Santo Antônio, no Rio Madeira, em Porto Velho (RO)	R$ 9,5 bilhões	Rondônia	2007 (obra do PAC)
Fundo de Investimento em Participações da Infra Asset Management	Juruena Participações e Investimentos (controlada pela Funcef, Previ, Fapes)	Construção de cinco pequenas hidrelétricas no Alto Juruena	R$ 520 milhões	Mato Grosso	–
FIP Florestal Brasil	Petros Previ Funcef	Plantar florestas e fechar contratos de venda com consumidores de madeira, como indústrias de papel e celulose, móveis e ferro-gusa. A meta é a formação de 210 mil hectares de florestas plantadas	R$ 1,1 bilhão	Floresta Amazônica	–
Consórcio Energia Sustentável do Brasil	Funcef	Hidrelétrica de Jirau, no rio Madeira.	R$ 228 milhões	Rondônia e estado do Amazonas	Valor citado é o valor do investimento pela Funcef no consórcio

continua...

Quadro 3.2 Continuação

Nome do projeto	*Participantes*	*Objetivo*	*Valor investido*	*Região*	*Ano de criação/ outros*
Consórcio Norte Energia	Previ Petros Funcef FI-FGTS (detém 30% das ações)	Hidrelétrica Belo Monte	R$ 25 milhões	Pará (Xingu)	Obra do PAC
Fundo Vale Florestar	Vale (e 7 ONGs)	Projetos direcionadosa três temas: monitoramento estratégico da região por satélite Consolidação e criação de áreas protegidas Promoção de municípios verdes	R$ 51 milhões	Amazônia	2009 Previsão de finalização: 2012 Fundo sem fins lucrativos
Fundos de participação	Valia	Projetos em avaliação	R$ 37.300	Não foi possível encontrar informações	Em 2009 comprou capital social da GP Investimentos, empresa que atua com private equity
Infra Brasil	Funcef Petros Previ Valia BNDESPAR	Projetos de infraestrutura geral	R$ 972 milhões	Não foi possível encontrar informações	Criado em 2006 com objetivo de investir nas obras das PPPs

Fonte: Jardim (2010).

A iniciativa em migrar (mesmo que parcialmente) para a renda variável, além da criação de uma legislação que priorize recursos para a infraestrutura, fez parte de um contexto em que predominou o discurso de cautela dos gestores para garantir a cobertura das poupanças existentes, com o menor risco possível. O discurso dominante propalou que os fundos de pensão não deveriam buscar a

maior rentabilidade, mas garantir o pagamento das pensões e aposentadorias; logo, os fundos não deveriam correr riscos desnecessários:

> A preocupação é restringir as perdas ao mínimo possível e garantir o pagamento dos benefícios e, quanto a isso, estamos em uma situação tranquila [...] Não vislumbramos riscos à nossa segurança, mas, sem dúvida nenhuma, houve uma grande mudança de cenário de curto e talvez médio prazo (Sérgio Rosa apud Funcef, p. 11, 2008)

O discurso de cautela e de prioridade no pagamento das pensões foi consenso entre os gestores. Os dirigentes falaram, mais do que nunca, em responsabilidade social, governança corporativa e educação financeira (Pinheiro, 2008). Portanto, durante a crise, os fundos reforçaram a ideia de "guardiões da economia", propalada pelo então presidente Lula.[7]

Na mesma perspectiva adotada por esta pesquisa, qual seja, da importância dos fundos de pensão para o financiamento do desenvolvimento durante a crise no Brasil, Aglietta (2009) argumenta que a lição a tirar da crise de 2008 é o reconhecimento de que a poupança coletiva tem um importante lugar social; portanto, deveria ser garantida pelo crescimento público, mesmo que fosse administrada de forma privada. Isso deveria movimentar as relações de força dentro das finanças e levar às novas formas de longo prazo dentro das escolhas financeiras.

Para o autor, além dos fundos de pensão serem instituições que fazem a solidariedade intergeracional, eles têm interesse em preservar o valor do capital das

7. A hipótese de desenvolvimento com os fundos de pensão da cultura de investimento em renda variável, defendida por Jardim (2007, 2009a), Silva, S. (2011) e Oliveira (2013), também foi defendida por Luis Nassif (2011). Para Nassif, os fundos de pensão serão o grande motor do desenvolvimento brasileiro, com as quedas nas taxas de juros da economia. Para o autor, essa nova cultura dos fundos se deve à redução relativa da dívida e a uma política da Secretaria do Tesouro, de troca do perfil da dívida brasileira, esticando os prazos e reduzindo o risco Brasil. Acrescenta que, com essa nova cultura, os fundos de pensão deverão se focar sobre renda variável líquida, mercado de ações, renda variável de longo prazo, private equity, investimentos em empresas não listadas em bolsa, risco de crédito privado, com as novas ferramentas de captação e imóveis. Essas afirmações foram exaustivamente demonstradas em Jardim (2007, 2009b). O jornal *Valor Econômico* (2010) também abordou o assunto, defendendo que os fundos de pensão são personagens centrais no investimento da economia real, que passam a trocar os títulos de dívida pública por investimento produtivo. Ou seja, com a queda da taxa de juros, os títulos públicos reduzem a rentabilidade que os fundos precisam gerar para pagar as aposentadorias, a chamada meta atuarial, que é de 6% mais a variação da inflação medida pelo IPCA ao ano.

pessoas que colocam suas poupanças para obter rendimento, pois a renda dos aposentados é indexada sobre o rendimento dos assalariados.

Nesse cenário, o autor argumenta que temos uma nova forma de valor acionário, que leva em conta não somente o interesse do acionista individual enquanto proprietário privado, mas uma espécie de socialização do capitalismo. No lugar de uma expropriação do capital, teríamos uma socialização do capital, no sentido de termos cada vez mais investidores institucionais de caráter público. Por tudo isso, Aglietta (2008, 2009, 2010) defende que cada país crie sua poupança interna, via fundos de pensão, de forma a conciliar a solidariedade intergeracional com uma poupança a ser usada em momentos de crise.

3.7 Posição dos fundos durante a crise

De acordo com os dados da Abrapp (2008), os investimentos dos fundos de pensão para o ano de 2008 foram na ordem de R$ 416 bilhões, sendo R$ 275 bilhões (64,8%) em renda fixa e R$ 117 bilhões (28%) em renda variável. O setor de imóveis ficou com 3,1% e o de operações com participantes, 2,7% do total de investimentos.

Naquele momento, o investimento em renda fixa ainda estava alto, mas a tendência de queda foi observada, mesmo que de forma tímida: em 2009, o investimento em renda variável foi de 59,3%, enquanto o de renda fixa foi de 33,3%; em 2010, o investimento em renda variável foi de 59,8%, enquanto o de renda fixa foi de 32,5%.

Um leitor desatento poderia dizer que o investimento em renda fixa ainda é muito alto. Seu comentário estaria correto. Contudo, mais do que chamar a atenção para os números, como fazem alguns economistas, queremos chamar a atenção para a "mudança cognitiva" pela qual passam os gestores dos fundos de pensão, já que se interessam por investimento produtivo de longo prazo e, em alguns casos, de alto risco.

Se considerarmos que os fundos de pensão não têm, por regra, a obrigação legal de investir em atividade produtiva, muito menos nos projetos do governo, a opção pela renda variável e o investimento em infraestrutura passaria a ser explicada não somente por questões econômicas (queda da taxa de juros), mas, principalmente, pela variável cognitiva, ou seja, por causa de uma sensibilidade (cumplicidade) dos gestores dos fundos de pensão em relação aos projetos do governo Lula.

É nesse sentido que argumentamos que a opção por renda variável passa pela dimensão cognitiva. Somente a variável econômica não explicaria o investimento

dos fundos em obras custosas e de retorno a longuíssimo prazo, como a Usina de Belo Monte. É preciso considerar a existência de alianças (especialmente no plano das ideias) existentes entre o governo Lula e os sindicalistas gestores de fundos de pensão (Jardim, 2007).

Com a estratégia de investimento em renda variável concentrado nas obras do PAC, bem como com a regulamentação do setor, notamos um bom desempenho dos fundos durante e depois da crise. Os dados apontam que os fundos de pensão brasileiros perderam somente 1,65% durante a crise financeira (Abrapp, 2010), enquanto os fundos dos Estados Unidos tiveram uma baixa de 21,5%; do Canadá, de 21%; do Japão, de 17,6%; da Holanda, de 16,1%; da Inglaterra, de 13,3% e da Suíça, de 10,2% (OCDE, 2009).

No âmbito internacional, os dados coletados no auge da crise financeira apontaram, em 2008, uma perda média conjunta nos países da OCDE de 23% no valor dos fundos, o equivalente a US$ 5,4 trilhões (Aglietta, 2010).

Portanto, os indicadores da OCDE mostram a desvalorização dos fundos de pensão dos países desenvolvidos. Em outubro de 2008, os dados apontavam um recuo de 20% em relação a dezembro de 2007. A perda totalizou US$ 4 trilhões. Dessa perda, US$ 3,3 trilhões concentram-se nos Estados Unidos. Para a OCDE, essas perdas deixam clara a necessidade de reformas nos sistemas de fundos de pensão. Segundo a OCDE, uma medida imediata seria que as empresas contribuíssem com maiores valores aos seus fundos de pensão, visando compensar o déficit gerado pela crise. Outra medida seria a redução de investimento no mercado de ações. Finalmente, sugere que os fundos fechem suas portas para novos participantes.

No Brasil, os discursos divulgados na imprensa de negócio apontam a cautela dos gestores brasileiros no contexto de crise internacional, os quais reduziram, pouco a pouco, as aplicações no mercado de ações. A orientação da Secretaria de Previdência Complementar (SPC) foi que os fundos não corressem riscos desnecessários e que apenas cumprissem a obrigação de pagar as aposentadorias e as pensões devidas. Dessa forma, houve redução do investimento em carteiras de ações e em carteira de participação.

No contexto de perdas internacionais, a SPC optou por investimentos de longo prazo, tais como no setor de infraestrutura, construção civil, concessão de rodovias, automóveis, considerando os riscos de mercado, de crédito e de liquidez. Observem o discurso proferido pela Secretaria da Previdência Complementar em 2009:

> Graças à atitude prudencial adotada pela Secretaria de Previdência Complementar (SPC) e pelo Conselho de Gestão de Previdência Complementar

(CGPC), foi possível aos fundos de pensão manterem-se distantes da turbulência dos mercados, adotando uma postura mais conservadora na gestão dos investimentos. A maior parte dos normativos visou compatibilizar a ação do Estado, dentro de um regime de previdência privada, com a constituição de reservas que possam garantir os benefícios daqueles que se constituem no objetivo maior da atuação da SPC, que são os participantes e assistidos (SPC, 2009).

Em diálogo com as orientações da SPC, os fundos de pensão tornaram-se, desde 2007, aliados do governo Lula, tanto no apoio político, quanto na introdução de projetos sociais (Jardim, 2009a). Quanto à instituição de projetos sociais, os fundos de pensão investem de diversas formas no setor de produtivo: por intermédio das empresas nas quais são acionistas; via participação, por meio de consórcios e de sociedade de propósito específico; e via fundos de participação (modelo private equity e venture capital). Indicamos que o modelo de maior evidência durante a crise foi o modelo de private equity, também conhecido como Fundo de Participação (FP).

O investimento dos fundos de pensão em private equity foi possível graças à Lei n. 3.792, de dezembro de 2009, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Essa lei ampliou a possibilidade de os fundos de pensão alocarem recursos em ativos de maior risco, como os private equity.[8]

Anterior a essa lei, os fundos de pensão direcionavam apenas 2% do patrimônio para os FIPs. Pelas novas regras, os fundos podem investir até 20% de seu patrimônio líquido nesses fundos.[9] Uma das opções dos fundos via private é o setor de infraestrutura, que tem atraído a atenção do mercado em virtude das

8. Os Fundos de Investimento em Participações (FIP) foram regulamentados pela Instrução 391 da CVM, de 16 de julho de 2003. São condomínios fechados cujos recursos destinam-se à compra de ações, debêntures, bônus de subscrição ou outros títulos e valores mobiliários conversíveis ou permutáveis em ações de emissão de companhias abertas ou fechadas. Os FIPs devem participar do processo decisório das companhias onde investem, definindo políticas estratégicas e atuando na gestão. Somente investidores qualificados podem investir nos FIPs. O valor mínimo da subscrição é de 100 mil reais. É um fundo fechado, sem direito a resgate de cotas antes do prazo de encerramento – portanto, seu regulamento deve definir prazos para subscrição, prazo de duração e formas de desinvestimento. Segundo depoimentos do setor, esse é um tipo de investimento que exige esforço, conhecimento e profissionalização do gestor de um fundo de pensão, afinal, a empresa na qual se investe, muitas vezes, é apenas um projeto. Ele tem sido considerado, pelo setor de fundos de pensão, como alternativa para investimento em infraestrutura.

9. Para saber em detalhes sobre os investimentos dos FPs, ver relatório do Inesc, onde se apresentam tabelas em Excel, nas quais constam investimentos dos fundos de pensão divididos por setor: infraestrutura, extrativismo, agronegócio, florestação, proteção ambiental e manejo florestal, entre outros. Disponível em: http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/obs-de-invest-da-amazonia_estudo-1.

perspectivas de novos investimentos, estimulados pelos eventos esportivos (Copa do Mundo, Olimpíadas) que serão realizados no Brasil nos próximos anos. A ampliação, a modernização dos aeroportos e a construção do trem-bala são alguns dos projetos futuros em infraestrutura.

O investimento dos fundos via private equity é da ordem de R$ 7 bilhões. A Petros foi o primeiro fundo de pensão a investir em private equity. Em 2006, o fundo Petros aplicou o valor de R$ 1,5 bilhão nessa modalidade. A Funcef faz parte de 17 FIPs, superando R$ 1,5 bilhão. A Previ tem um aporte de R$ 950 milhões para investir em FIP.

Sobre a gênese das relações entre o setor de fundos de pensão e o de private equity, lembramos que, nos anos 1990, durante a privatização das estatais, os fundos de pensão realizaram alianças com o setor. Essas alianças tiveram final infeliz, já que os private equity, sob a direção do banqueiro Daniel Dantas, não deram espaço nos conselhos deliberativos das empresas adquiridas para os fundos de pensão. Isso levou a inúmeras batalhas judiciárias entre os dois setores, que, desde então, interromperam a interlocução.

Entretanto, durante a crise, houve a reaproximação entre os setores de fundos de pensão e de private equity. Visando a ganhar mais espaço, o setor de private passou a incorporar os ideários de governança corporativa e de responsabilidade social, defendidos pelos fundos de pensão.

É possível que essa estratégia tenha como objetivo criar distinção em relação aos fundos de private dos anos 1990, considerados especulativos e agressivos. Na época, um representante do setor de private equity, Álvaro Gonçalves, escreveu um livro, publicado pela Abrapp, sobre o casamento entre fundos de pensão e private, no qual discorre sobre a necessidade de unir forças em prol do desenvolvimento do Brasil e da governança corporativa (Gonçalves, 2008).

As articulações e os diálogos entre os fundos de pensão e o setor de private equity têm sido efetivados sob a coordenação e supervisão direta do BNDES. Aliás, mais do que uma coordenação, é o BNDES que comanda todos os passos do processo de reconversão do setor de private, por intermédio da secretaria interna do BNDES, denominada BNDESPAR (Jardim; Mundo Neto, 2013).

Concluímos que a aliança com o setor de private é uma estratégia dos fundos de pensão para fugir da crise e evitar perdas. Entretanto, a regulamentação do setor é uma variável que não deve ser ignorada neste texto. Assim, nas justificativas para explicar a baixa perda do setor de fundos de pensão do Brasil e o cenário de resistência deste, é importante frisar a rígida fiscalização e a regulamentação colocada pelas Leis Complementares n. 108 e 109 de 2001, que pressupõem a transparência e a vigilância, de forma a evitar a corrupção e os "comportamentos desviantes" dos fundos.

Essas leis preveem, também, uma política de investimento dos fundos com o objetivo de colocar limites na carteira de investimento, ou seja, os fundos são proibidos de investir no mercado internacional e são constrangidos a investir somente o limite máximo de 50% no mercado de renda variável. Essas medidas buscam evitar a instabilidade dos fundos diante de crises internacionais, para proteger a poupança dos trabalhadores. Lembramos que o conjunto de institucionalidades do mercado de fundos de pensão faz parte da política de governança corporativa, na qual as palavras "fiscalização" e "transparência" dão a tônica do debate. A SPC salientou (e ainda salienta), com insistência, o trabalho dos auditores externos no processo de vigilância, para evitar fraudes.

Outros fatos devem ser citados para a resistência dos fundos: a redução, desde 2008, das aplicações dos fundos na bolsa de valores; a inexistência de exposição a títulos do mercado internacional, como os do subprime do mercado hipotecário, e o crescimento experimentado pelas fundações do valor de suas carteiras por causa do bom desempenho do mercado de capitais e das elevadas taxas de juros, que acabaram por gerar superávits de mais de R$ 70 bilhões.

Acreditamos ser importante citar algumas das institucionalidades dos fundos brasileiros, que nos ajudam a entender a vantagem destes em relação à crise internacional: ampliação da fiscalização dos planos, em 2008, com a contratação de mais auditores externos; a rígida regulamentação do setor, que se apoia nas Leis Complementares (LCs) 108 e 109 de 2001; a profissionalização e a experiência no mercado financeiro dos gestores de fundos de pensão, conforme as LCs 108 e 109/2001; o setor beneficiou-se de acordos entre os empregados, os empregadores e os participantes dos fundos, às vésperas da crise; alto padrão de governança corporativa, principalmente dos fundos vinculados às empresas públicas, marcado por gestão paritária e rígido padrão de regras administrativas; política de investimento com limites para a aplicação no mercado de ações e proibição de investimento no mercado externo; e lucros acumulados dos períodos anteriores (gordura).

Depois do auge da crise, o setor de fundos de pensão afirmou "ter aprendido com a crise dos Estados Unidos" e que "esta crise trouxe possibilidades futuras de investimento, como, por exemplo, a estratégia de se unir a fundo de pensão internacional" (Corazza, 2008).

A forma como os fundos de pensão do Brasil responderam à crise financeira internacional, acentua a nossa hipótese de que têm sido utilizados, em certa medida, pelo governo Lula, como "guardiões" da economia e como "moralizadores/domesticadores" das finanças (Jardim, 2009a). Sob essa perspectiva, a crise financeira veio corroborar a hipótese de que o governo Lula realizou uma domesticação institucional e cognitiva do capitalismo liberal por meio da fiscali-

zação do mercado e das leis (Jardim, 2007, 2009a). No caso dos fundos de pensão, especialmente as Leis n. 108 e 109 de 2001, as quais, por exemplo, proíbem os fundos de pensão de investir no exterior, observamos um elemento de distinção no contexto de crise. Como mostram os dados, os fundos brasileiros tiveram menor perda quando comparados aos fundos de pensão de outros países.

Finalmente, o período mostra uma remodelação no espaço social dos fundos de pensão. Ou seja, os gestores de fundos desinteressaram-se pelo setor financeiro e pela especulação, e passaram a priorizar os projetos do PAC em seu portfólio e uma construção permanente (e polissêmica) sobre responsabilidade social, educação financeira e governança corporativa, sendo que esta última passou, obrigatoriamente, a fazer parte do discurso de financistas, que passaram a clamar em coro por mais "governança corporativa".

Portanto, se a ortodoxia prega investimento seguro em renda fixa, os fundos se aproximaram durante a crise financeira da heterodoxia econômica, já que, na linguagem popular, trocaram o certo (títulos da dívida pública) pelo duvidoso (investimento em construção de casa própria, hidrelétrica, rodovias e ferrovias), além de fazer aliados impensáveis, como os fundos de private equity. Essas estratégias, aparentemente racionais, teriam sido sustentadas por mudanças na visão de mundo dos agentes responsáveis por esses acordos e alianças.

Nossas análises nos permitem afirmar que as estratégias dos fundos de pensão não têm somente natureza econômica, mas política e cognitiva. Como dimensão cognitiva, entendemos a simbiose institucional existente entre o setor dos fundos de pensão, o setor de private equity e o governo Lula, facilitando a adesão dos fundos de pensão e do setor de private aos investimentos produtivos do governo. Dados econômicos e políticos são insuficientes para explicar as mudanças ocorridas no espaço social da política e das finanças durante a crise, motivo pelo qual nos apoiamos na dimensão cognitiva para a redação deste texto.

Conclusões

O mundo empírico mostrou, no início de 2014, que o capitalismo internacional busca se reorganizar e tirar lições da crise iniciada em 2008. Muitas das aprendizagens que estão sendo colocadas em prática, no momento, já estavam presentes nos primeiros discursos proferidos em 2008, logo que a crise foi declarada. Naquele contexto, o grito pelo retorno do Estado, pela fiscalização dos mercados e pela busca de mais governança corporativa foi uníssono e indicou uma mudança no plano das ideias (cognitivo) dos atores engajados na crise, muitos dos quais defendiam o livre mercado às vésperas da crise.

Em âmbito internacional, a confiança no modelo neoliberal foi abalada, por isso a crise tem remodelado o "campo das finanças" e, como parte do processo, o "campo do poder", seus atores (suas elites), seus discursos e suas estratégias. Assim, a crise alterou as relações de alianças e os discursos até então existentes, e assistimos à tomada de novas posições dos atores (elites) engajados na crise financeira, que repensaram discursos e buscaram novos aliados. Naquele contexto, os bancos centrais e os governos foram convidados a intervir, operando mudanças no mundo da economia e das finanças para justificar os problemas decorrentes da "inovação", que teria sido o empréstimo subprime.

No caso brasileiro, a crise mostrou a vitória dos discursos sobre investimento produtivo (via PAC), a importância de reforçar a governança corporativa, bem como as alianças entre o setor de fundos de pensão e o setor de private equity. Da mesma forma, enquanto sindicalistas e ex-sindicalistas, gestores dos fundos de pensão, tornaram-se grandes aliados do governo, investindo maciçamente em seus projetos, as centrais sindicais uniram-se em defesa da geração de emprego e renda.

Finalmente, apesar das convergências, divergências e tensões existentes nos discursos e nas práticas dos engajados na crise, notamos certo otimismo consensual sobre a análise da crise no cenário brasileiro. Apesar das demissões em massa (justificadas em nome da crise), dos conflitos entre capital *versus* trabalho, finanças *versus* produção, os indicadores sociais do período traduzem esse otimismo, revelando o crescimento de postos de trabalhos, o aumento do consumo e o investimento na infraestrutura do país, via PAC.

Para concluir, acreditamos ser importante dar continuidade ao trabalho de acompanhamento da crise durante o governo Dilma, pois, como afirmou Jacques Sapir (Aglietta, 2010), a crise tem ainda um longo caminho pela frente.

Parte II

O mercado de trabalho gerado pelas obras do PAC: o caso da construção civil e do setor elétrico

4

O mercado de trabalho no Brasil dos anos 2000: o PAC como produtor de solidariedade[1]

4.1 Introdução

O capítulo contextualiza o mercado de trabalho dos anos 1990, contrapondo-o ao mercado de trabalho dos anos 2000, e indica o papel do PAC na criação de postos de trabalho e de solidariedade. O capítulo chama a atenção para as parcerias intensas entre Estado, mercado e trabalho, cujas alianças são coordenadas pelo Estado e levam a uma reconfiguração do financiamento do desenvolvimento durante o governo Lula.

Com base na pesquisa em veículos da grande imprensa, o capítulo mapeia os conflitos trabalhistas nas obras do PAC.

4.2 Do mercado de trabalho dito neoliberal para a produção de solidariedade via PAC

Nos anos 1990, a questão do desemprego no Brasil passou a ocupar o centro do debate público, pois, após um período de relativa estabilidade entre 1983 e 1989, o mercado de trabalho brasileiro apresentou, a partir de 1990, uma elevação sem precedentes no grau de informalidade, consequência tanto do crescimento da proporção de trabalhadores por conta própria, quanto dos trabalhadores sem carteira de trabalho assinada.

---

1. Versão modificada deste capítulo foi publicada na *Revista Estado e Sociedade*, UNB, 2014.

Para Pochmann (2006), a partir da década de 1980 foi possível observar um conjunto de sinais que apontavam para a ruptura da tendência geral de funcionamento do mercado de trabalho, com crescente aumento do desemprego aberto e das ocupações não assalariadas. Em contrapartida, houve o decréscimo do assalariamento, especialmente daquele com carteira assinada em relação ao total da ocupação. Para o autor, os dados indicam sinais de desestruturação do mercado de trabalho, já que o ritmo de expansão média anual da taxa de desemprego foi 5,5 vezes maior que o crescimento do nível ocupacional, agravados pelo amadurecimento demográfico brasileiro, ou seja, o país tinha cada vez mais pessoas economicamente ativas.

Importante lembrar que, segundo Castel (2003b), é nesse tipo de cenário que costuma surgir o fenômeno da "desfiliação social"[2], ou seja, o enfraquecimento dos laços sociais provocado pelo desemprego intenso; situação que está em oposição à sociedade de emprego, já que o emprego seria o elemento de coesão, de nutrição e de integração social, em detrimento da "anomia" e da fragmentação social resultantes da ausência do emprego.

Portanto, os anos 1990 representam uma inflexão no histórico de ampliação dos direitos sociais e do trabalho via emprego formal. A abertura da economia expôs as empresas nacionais a um ambiente competitivo, levando a todo tipo de reestruturação – incluindo fusões, fechamento de empresas, alterações de mercados e produtos, terceirizações, entre outras. O novo cenário econômico somado à disseminação de novas práticas organizacionais e ao processo de financeirização da economia, conforme analisado por Grün (2004), levou à adoção de mudanças nas estruturas organizacionais das empresas e a um contínuo processo de demissões e de ampliação do emprego informal durante toda a década de 1990.

Para Noronha, Negri e Artur (2006) foi nesse ambiente macroeconômico que se disseminou a crítica ao modelo de relações de trabalho e, consequente-

2. A desfiliação é um processo que está associado ao baixo dinamismo econômico europeu e à desestruturação do Estado de bem-estar na França. Durante os trinta anos gloriosos as políticas de pleno emprego e a consolidação do Estado de bem-estar na França substituíram os laços de solidariedade existente nas relações familiares e de vizinhança, entre outras não relacionadas ao trabalho, por aqueles decorrentes da relação de emprego/assalariamento e da seguridade social. No entanto, esse não foi o caso brasileiro, uma vez que não havíamos consolidado o assalariamento, sobretudo, o formal/legal, tão pouco uma rede de seguridade social que tivesse substituído os laços de solidariedade pré-existentes durante os anos 1990. Por isso, a noção de desfiliação é utilizada aqui com cautela, para não sugerir uma equivalência entre o processo de desenvolvimento francês e brasileiro até a década de 1990.

mente, o contexto que deu espaço a um conjunto de projetos de leis que visavam a diversificar os padrões contratuais das empresas e do emprego.

A agenda brasileira de relações de trabalho (e de competitividade industrial) aproximou-se da agenda internacional, na qual predominavam visões críticas aos modelos legislados. Nesse cenário, segundo as diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI), os países deveriam empreender desregulamentações de suas leis trabalhistas e responsabilizar "as proteções aos empregados, os altos custos para as demissões, os salários mínimos elevados e as distorções tributárias" (*Folha online*, 2003) pelas causas do desemprego.

A partir da primeira metade dos anos 1990, os projetos de leis aprovados foram quase exclusivamente de "flexibilização", invertendo a ênfase na ampliação do modelo legislado predominante até o final de 1988.

Conforme Druck (2011), essa hegemonia do setor financeiro ultrapassou o terreno estritamente econômico do mercado e impregnou todos os âmbitos da vida social, dando conteúdo a um *novo* modo de trabalho e de vida. Nessa perspectiva, Pochmann (1998) afirma que o Brasil dos anos 1990 passou por dois novos tipos de problema em seu mercado de trabalho: a desestruturação do mercado de trabalho e um novo desemprego estrutural.

Esses problemas, ainda segundo o autor, estariam ligados ao longo período de estagnação da renda per capita no País, que teve origem na crise da dívida externa do início dos anos 1980, e aos fatores macroestruturantes já mencionados no Capítulo 1. Somado a isso, temos a introdução de um novo modelo econômico para o país durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), conforme definido por Noronha, Negri e Artur (2006). Assim, parte dos empregos formais perdidos na década de 1990, se deve ao movimento de reestruturação nas empresas, decorrente da introdução de novos fundamentos competitivos, marcados pelo aumento da produtividade do trabalho e pela flexibilização das leis trabalhistas.

Portanto, o intenso processo de desestruturação do mercado de trabalho ocorrido nos anos 1990 teve como fio condutor uma acentuada redução da capacidade de geração de empregos formais. Naquele período, foram perdidos cerca de 3,3 milhões de postos de trabalho formais da economia brasileira, segundo os dados do Cadastro Geral de Empregados (CAGED) do Ministério do Trabalho (Mattoso, 1999).

A geração de emprego sofreu as consequências de um processo de retração das atividades produtivas, acompanhada da flexibilização das leis do trabalho existente, da terceirização e da consolidação do trabalho informal.

Esse cenário de desemprego afetou a sociedade não somente economicamente, mas também socialmente. Essa afirmação é inspirada em Robert Castel

(2003b), que ao estudar a sociedade francesa, afirmou que o emprego promove a existência de vínculos sociais complexos, que foram definidos como "solidariedade" por Durkheim (2004) no final do século XIX. Assim, a solidariedade seria o fundamento de um pacto social entre sociedade, Estado e mercado, que, por sua vez, representaria o pacto da solidariedade, do trabalho e da cidadania (Castel, 2003b). O trabalho, então, representaria o movimento de pertencimento e de integração do trabalhador à sociedade.

Seguindo a argumentação de Castel (2003b), podemos afirmar que houve enfraquecimento da solidariedade e dos laços sociais na sociedade brasileira dos anos 1990, assim como a intensificação do grau de "anomia", no sentido definido por Durkheim (2004), expressa no desemprego, na pobreza e no aumento da desigualdade durante os anos 1990, que são consequências diretas e indiretas da ausência de trabalho.

De acordo com Pochmann (1998), somente depois de 2004, com a expansão do setor industrial, os números de desempregados começaram a cair. Nossos dados de pesquisa indicam que após o início do PAC, em 2007, a expansão do emprego tornou-se bastante significativa no Brasil, e o fenômeno da "desfiliação social" teve grande redução.

Para Guimarães (2007), o cenário de desemprego dos anos 1990 influenciou a produção da sociologia do trabalho do período, que passou a falar pouco sobre o tema do trabalho. Inclusive, vêm dessa época as produções de Offe (1989) e de Habermas (1987), autores que se propuseram a revisão do uso da categoria trabalho, já que teria perdido a capacidade de explicar de modo totalizante a variedade de experiências de trabalho, muitas vezes fora do espaço privilegiado da produção (Offe, 1989); da mesma forma, a categoria "trabalho" estaria sendo substituído pela "ação comunicativa." (Habermas, 1987).

Esse capítulo segue a linha de pensamento de Guimarães (2007), ou seja, o recente interesse da sociologia brasileira pelos estudos do mercado de trabalho e das formas e experiências associadas ao desemprego, depois de um longo período de jejum intelectual.

Assim, se nos anos 1990 a reestruturação macroeconômica e micro-organizacional ampliaram o volume e a duração do desemprego, nos anos 2000 temos uma dinâmica que estimula estudos sobre os temas emprego, desemprego e trabalho. Em sintonia com esse contexto, a proposta deste capítulo é problematizar o diálogo (e as tensões) entre mercado, Estado e trabalho no Brasil contemporâneo.

Nosso argumento é que o mercado de trabalho dos anos 2000 colocou em diálogo (ao mesmo tempo tenso e harmônico) o trabalho, a produção, as finanças e o Estado, evidenciado empiricamente nos arranjos do PAC. Tratou-se de um período em que o Estado adotou uma ambiciosa política pública para geração de emprego, o PAC, em diálogo com a esfera privada.

Com inspiração em Robert Castel, para quem o recurso é um Estado estrategista que estenda amplamente suas intervenções para acompanhar o processo de individualização, desarmar seus pontos de tensão, evitar suas rupturas e reconciliar os que caíram aquém da linha de flutuação, "um Estado até mesmo protetor porque, numa sociedade hiperdiversificada e corroída pelo individualismo negativo, não há coesão social sem proteção social" (Castel, 2003b).

Sinalizamos neste livro que, apesar das tensões entre mercado, trabalho e Estado, o PAC tem promovido, em certa medida, alguma solidariedade no tecido social, com a criação de 12 milhões de empregos; e que o Estado tem atuado como coordenador e regulador das relações entre público/privado em relação ao PAC.

4.3 Novos postos de trabalho: alteração na morfologia social

Conforme destacado pelo Ipea, no número 53 do boletim *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, as taxas de desemprego mensais em 2012 foram as mais baixas da série histórica da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) iniciada em 2002, e seguem em queda na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese).

Com base em pesquisas domiciliares, o Ipea (2012a) afirma que houve expansão da renda per capita captada, combinada com a queda sustentada da desigualdade e pela menor instabilidade da renda de cada um. Vejamos, a seguir, o Gráfico 4.1 sobre a geração de emprego via carteira de trabalho, de 2003 a 2012:

Gráfico 4.1 Geração de empregos celetistas

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (2012).

Em sintonia com as informações presentes na figura, as pesquisas sobre o mercado de trabalho (CAGED, Ipea) registraram a geração de 1,4 milhão de empregos com carteira de trabalho nos últimos 12 meses até janeiro de 2012, desconsiderando-se as contratações do setor público. No total, as pesquisas indicam que, entre 2003 e 2012, houve a criação de mais de 12 milhões de empregos no Brasil, sendo que não podemos ignorar a importância do PAC nesse processo.

Segundo relatório do TCU (2011, relativo a 2010), os setores econômicos com as maiores ofertas de vagas foram: construção civil, extrativista mineral, comércio e serviços. A indústria de transformação registrou uma variação positiva expressiva, com a criação de 544.367 postos de trabalho.

O setor público, apesar de realizar quase 120 mil contratações, encerrou o período com o saldo reduzido de oferta, por causa dos aposentadores. A agropecuária também foi responsável por muitas contratações, ainda que tenha encerrado o ano com saldo negativo.

O relatório do PAC de 2011 indicou que a geração de postos de trabalho ficou acima da média nacional nos setores ligados às obras do PAC. Por exemplo, na construção rodoviária e ferroviária, o crescimento foi seis vezes maior que a média; e nas obras de saneamento, cinco vezes maior.

As entrevistas realizadas para esta pesquisa, com trabalhadores do PAC, reforçam o argumento de Castel, de que o trabalho promove integração social. Nossa amostra exploratória foi formada por 15 trabalhadores do setor de construção da cidade de Ribeirão Preto, localizada no interior do estado de São Paulo. Trata-se de homens entre 27 e 50 anos, casados, com filhos e de origem étnica preta e branca; nessa amostra, somente um entrevistado tinha terminado o ensino médio.

Além da inegável importância de voltar a ter um salário após meses e até anos de desemprego, os trabalhadores afirmaram se sentirem mais confiantes em relação à família, por terem carteira assinada e vínculo profissional: "agora posso pagar minhas próprias contas"; "podemos cancelar o Bolsa Família"; "finalmente posso sair com meus amigos de final de semana"; "minha relação com a mulher e filhos melhorou".

Sobre o questionamento de como souberam da vaga de emprego, tivemos três tipos de resposta: afirmaram ter visto informações na televisão local, no pátio da prefeitura e foram informados por amigos/conhecidos.

Na nossa amostra, não encontramos casos de trabalho escravo e nem de descaso com a legislação trabalhista. Todos os trabalhadores da amostra tinham sido contratados pela prefeitura da cidade, pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE), e estavam engajados no Programa Minha Casa Minha Vida; até sonhavam com o dia em que fariam a própria casa. Entretanto, apesar do clima de

otimismo e de descontração, ao apresentarmos nossa amostra de trabalhadores, não negamos a existência de conflitos, de trabalho escravo e de descaso com a legislação trabalhista em outras obras do PAC, sobretudo nas regiões onde princípios clientelistas prevalecem. Pesquisas empíricas nessas regiões são relevantes.

Portanto, além da inegável inclusão social de trabalhadores desempregados, argumentamos que o PAC ajudou o país a enfrentar a crise internacional de 2008/2009. Enquanto outros países tiveram de mobilizar investimentos públicos para gerar empregos, o Brasil já estava com as obras planejadas em andamento. Com o PAC, os programas sociais e o consumo das famílias, que sustentaram o mercado interno, o Brasil demorou mais para sentir os efeitos da recessão mundial, sofreu menos com eles e foi um dos primeiros a voltar a crescer.

Segundo o Tribunal de Contas da União (2011), as despesas com consumo das famílias aumentaram no período – em 2010 registrou variação positiva de 7%, não somente em razão da manutenção da concessão de crédito às famílias, mas também graças ao crescimento em termos reais de 8,2% da massa salarial dos trabalhadores.

Nesse item, vimos que os trabalhadores entrevistados por essa pesquisa apoiam o PAC. Os argumentos são variados, mas todos têm como fio condutor a inserção social via emprego gerado pelo PAC. Não encontramos críticas em relação à nossa amostra de trabalhadores. Entretanto, apesar do cenário de otimismo, as relações entre mercado, Estado e trabalho possuem tensões que os números estatísticos ocultam.

A discussão apresentada neste livro nos inspira a sugerir que o PAC é um interessante fenômeno sociológico para apreender os novos desenhos do Estado, do mercado e do trabalho. Analisando as interações entre Estado, mercado e trabalho, é possível perceber a presença do primeiro na construção não somente de políticas públicas, mas ainda e, principalmente, na produção e reprodução de formas de pensamento. Por exemplo, a compreensão do primeiro sobre justo/injusto, emprego/desemprego, moral/imoral, público/privado são evidentes nos arranjos do PAC.

Em outras palavras, queremos dizer que o Estado "convence" a iniciativa privada a investir em seus projetos, por argumentos que definem o PAC como justo, gerador de empregos, algo moralmente aceitável e formado por relações híbridas entre público e privado.

Assim, para efetivar sua política de inclusão social de trabalhadores desempregados e para oferecer infraestrutura para o país, o Estado passa a dialogar constantemente e permanentemente com empreiteiras, empresas privadas, agentes do mercado financeiro, ressignificando o conceito de social, que passa a ser introduzido via mercado.

Da mesma forma que transforma o conceito de social e de mercado, (res) significa, ainda, a histórica contradição entre capital e trabalho, já que este, ao dialogar com o mercado e com o Estado, passa a buscar soluções conjuntas para os conflitos trabalhistas nas obras do PAC.

Como já mostramos nos capítulos anteriores, o PAC é resultado de alianças entre o Estado, fundos de pensão, sindicatos e empreiteiras. No próximo item abordaremos as empreiteiras e suas contradições.

4.4 O Governo e as empreiteiras: busca por melhores condições de trabalho

No contexto de diálogo entre mercado, Estado e trabalho, uma das ambiguidades que se apresentam são as condições de trabalho dos trabalhadores das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Por exemplo, em 2011, as obras para a construção das Usinas Jirau e Santo Antônio, no Rio Madeira, em Rondônia – entre as principais obras do PAC – foram paralisadas por causa de conflitos entre trabalhadores e representantes dos consórcios responsáveis pelos empreendimentos, pois, segundo os sindicalistas e trabalhadores, as grandes empreiteiras – como a Camargo Corrêa – que possuem prazos para entrega das obras, intensificam o tempo de trabalho, sem o pagamento de horas extras aos trabalhadores. Portanto, as greves são uma constante nas obras do PAC.

Os motivos são ligados às condições de trabalho: má alimentação fornecida pelas empreiteiras, atraso no pagamento dos salários, exploração no trabalho, intensificação do número de horas trabalhadas e as péssimas condições de vida nos alojamentos dos trabalhadores. As intermediárias, constituídas pelas empreiteiras, são acusadas de desrespeito aos direitos trabalhistas e mesmo de trabalho escravo.

As centrais sindicais se posicionam a favor do PAC, apesar das críticas pontuais. Para a central sindical CUT (Central Única dos Trabalhadores), assim como para o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, o PAC precisa passar por uma revisão nas medidas ligadas aos trabalhadores. Entretanto, a posição da CUT é que o PAC representa a retomada do papel do Estado como condutor e promotor do crescimento econômico e do desenvolvimento do país, através de investimentos estratégicos. Sendo assim, o PAC é um plano com aspectos positivos, porque procura combater a ciranda financeira que comanda a destinação da renda apropriada pelo Estado.

Após o lançamento do PAC, em 2007, a CUT propôs a fixação de metas de emprego e formalização, bem como a redução dos juros. A Central argumenta que a existência de contrapartidas sociais é decisiva para que o PAC consiga

exercer seu papel dinamizador na economia. Além do compromisso com a geração de empregos de qualidade, a CUT exige a participação no Comitê Gestor do PAC. O objetivo é acompanhar e avaliar os projetos de investimento. Para o secretário-geral da CUT, Quintino Severo, "a questão fundamental que se coloca com o PAC é a capacidade de o Estado voltar a investir, passando a ser um Estado forte, indutor do desenvolvimento econômico [...] e isso é tudo o que os neoliberais não querem, pois lucram com a fragilidade do setor público" (Jardim, 2015).

Outro sindicalista da executiva nacional da CUT defende que

> há uma mudança de qualidade em que começamos a debater o papel fundamental do Estado, estimulando o crescimento com distribuição de renda. Precisamos ter contrapartidas sociais explicitadas, assim como a democratização dos conselhos das estatais, medidas que vêm para aprofundar as transformações em curso (Jardim, 2015).

Nesse contexto, através da Lei n. 12.353, de 28 de dezembro de 2010, o sindicato ganhou o direito a participar do Conselho de Administração das empresas estatais e demais empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto; porém, a lei vedava a participação desses representantes dos empregados em discussões e votações de questões sindicais, de remuneração e reuniões sobre matérias de previdência complementar e assistenciais, para evitar conflito de interesses. Foi criada ainda a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que aprovou o projeto de Lei n. 6.051, da deputada Fátima Bezerra (PT-RN), que permite a participação dos representantes nessas matérias. Segundo o relator da Comissão, deputado Roberto Santiago (PSD-SP), o representante dos empregados estará "com o necessário e indispensável contágio dos pontos de vista daqueles que o indicaram para o posto" (UGT, 2014).

Da mesma forma, a Força Sindical reivindica o mínimo de regras nas relações trabalhistas, já que "muitos serviços foram terceirizados, alguns até quarteirizados" (Paulo Pereira da Silva apud Jardim, 2015). Entretanto, apesar das críticas, as centrais sindicais apoiam o PAC e entendem que esse programa representa um novo desenho do Estado brasileiro, que se coloca como ator central na política de geração de emprego, na efetivação da infraestrutura do país, assim como na redistribuição de renda, via empregos para trabalhadores que estão abaixo ou na linha da pobreza, especialmente os beneficiários do programa Bolsa Família (Jardim; Porcionato, 2013).

Nesse contexto de conflitos e contestações trabalhistas, criou-se, em conjunto com sindicalistas, empresários e trabalhadores, em 2011, uma mesa de diálogo e negociação tripartite, que formalizou regras para o setor da construção.

Um dos consensos foi quanto às formas de contratação dos trabalhadores do PAC, sendo que essas devem ser reguladas pelo governo federal e fiscalizadas pelos estados e municípios, em diálogo com as centrais sindicais e os sindicatos. O objetivo é evitar aliciadores (os chamados "gatos") e empreiteiras, para reduzir a precarização nas condições de trabalho e mesmo a existência do trabalho escravo nas obras do PAC.

Sobre o trabalho escravo sabemos que, em 2009, fiscais do governo federal e do Ministério Público do Trabalho encontraram e resgataram 98 trabalhadores em regime análogo à escravidão – vivendo sem salários e instalados em alojamentos precários, sem cama e banheiro – em uma obra que integra o PAC, no sul de Goiás, da construção da Usina Salto do Rio Verdinho (*Folha Online*, 2009).

Esse caso de escravidão não é o único encontrado durante o período. O Quadro 4.1 representa bem as tensões e conflitos nos canteiros de obras do PAC e nos permite inferir sobre a concentração de conflitos nas regiões Norte e Nordeste.

É possível que a fiscalização e a regulação do Estado não consigam ultrapassar as barreiras historicamente clientelísticas de determinadas regiões do Brasil. Entretanto, apesar dos diversos conflitos, não negamos a busca de soluções. Assim, na tentativa de regulação dos excessos do mercado, os representantes dos trabalhadores, dos empresários e do governo produziram, em 2011, um documento intitulado *Mesa de diálogo e negociação tripartite*, que exprime o tom das reivindicações e dos conflitos envolvendo trabalhadores do PAC e empreiteiras.

O documento aborda diretrizes sobre recrutamento, pré-seleção e seleção com o objetivo de coibir a prática de intermediação ilícita e a contratação precária. Naquele momento, foi decidido reforçar e ampliar o papel do SINE (Sistema Nacional de Emprego) para o recrutamento, atendimento móvel e/ou provisório.

Entre as medidas, definiu-se que o governo deverá oferecer condições para as empresas efetuarem a seleção de trabalhadores nos locais de origem, na fiscalização das obras, nas campanhas para estimular os mecanismos legais de contratação e na elaboração de normas que regulamentam o transporte de trabalhadores; além disso, os empresários devem liberar a entrada nas obras apenas de trabalhadores com carteiras assinadas, exceto para a seleção e a contratação. As empresas terceirizadas também devem cumprir as exigências presentes no documento.

Quadro 4.1 Conflitos trabalhistas nas obras do PAC

Obra	*Local/região*	*Motivo do conflito*	*Empresa responsável*	*Ano*	*Obs.*
Usina Salto do Rio Verdinho	Goiás	Trabalho escravo	Votorantim	2009	Conflito resolvido com o resgate dos trabalhadores pelo Ministério Público
Usina de Jirau/Santo Antônio	Rio Madeira (Rondônia)	Trabalho precário	Camargo Corrêa Odebrecht		Conflito (2011-2012) 2011: 5% de antecipação salarial, aumento de R$ 132 reais na cesta básica Licença (baixada) de 5 dias a cada 3 meses com direito à passagem de avião e ônibus Alteração da empresa de vale-alimentação Opção de mais de um plano de saúde com cobertura nacional Abono de 50 horas para trabalhadores alojados 2012: Secretaria da Presidência da República/CUT Siticon e construtoras Aumento salarial (de 7 a 13%) Aumento da cesta básica Aumento das horas extras Auxílio-creche e sem desconto para os dias parados na greve

continua...

Quadro 4.1 Continuação

Obra	*Local/região*	*Motivo do conflito*	*Empresa responsável*	*Ano*	*Obs.*
Refinaria Abreu e Lima e Petroquímica Suapé	Suapé (Pernambuco)	Aumento salarial	Petrobrás	2012	Conflito resolvido com um acordo entre o sindicato dos trabalhadores (Sintepav-PE) e o sindicato dos empregadores (Sinicon)
Usina Termelétrica do Pecém	São Gonçalo do Amarante (Ceará)	Melhores condições de trabalho Aumento salarial	Maire Engineering/ Tecnimont (MABE) Efacec	2011	Conflito resolvido com aumento salarial e ajuda de custa de R$ 250,00
Usina São Domingos	Mato Grosso do Sul	Melhores condições de trabalho Aumento salarial	Galvão Engenharia Engevix e Galvão	2013	Aumento de 30% no piso salarial
Arena das Dunas	Natal (Rio Grande do Norte)	Reajuste salarial e aumento do vale-refeição	Consórcio OAS	2012	Reajuste Salarial
Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Reajuste Salarial	Petrobrás	2013	Conflito resolvido com reajuste salarial
Hidrelétrica de Belo Monte	Altamira (Pará)	Acordo coletivo	Consórcio Construtor Belo Monte (CCBM)	2012	Conflito resolvido com o aumento de R$ 110,00 no vale-alimentação, ampliando a liberação dos trabalhadores para 19 dias a cada seis meses

continua...

Quadro 4.1 Continuação

Obra	*Local/região*	*Motivo do conflito*	*Empresa responsável*	*Ano*	*Obs.*
Hidrelétrica de Belo Monte	Altamira (Pará)	Trabalho precário	Consórcio Construtor Belo Monte (CCBM)	2013	2012 – Reivindicações: Aumento salarial, já que a inflação chegou a 30% em Altamira Direito de baixada a todos os funcionários Pagamento da passagem aérea a quem mora a menos de 1.500 km de casa Sindicato expulso (por fechar acordo sem assembleia) Soldados da força nacional obrigam trabalhadores a ficar no canteiro de obras Acordo (dezembro de 2013): Aumento salarial de 11% (execução, técnica e encarregados) Gerentes (6,5%) Reajuste de 12% na Participação nos Lucros e Resultados (PLR), de 25 horas/mês para 28 horas/mês Redução de 180 para 90 dias de baixada (visita à família) Aumento no vale-alimentação, de R$ 200 para R$ 260 reais (ganho de 30%). Primeiro sábado de folga para os trabalhadores, logo após o pagamento (para fazer transferências bancárias e outros compromissos)

continua...

Quadro 4.1 Continuação

Obra	*Local/região*	*Motivo do conflito*	*Empresa responsável*	*Ano*	*Obs.*
Hidrelétrica de Belo Monte	Altamira (Pará)	Trabalho precário	Consórcio Construtor Belo Monte (CCBM)	2013	Recesso de 15 dias, a partir de 22 de dezembro: quem tem direito à baixada fica em casa 10 dias, além de outros 5 dias abonados; quem não tem direito à baixada fica os 10 dias de férias coletivas, além de 5 dias abonados; nos dois casos ainda terão passagens de ida e volta pagas por conta do CCBM Os dias de greve não serão descontados dos trabalhadores (Adms, 2013).
Estádio Mineirão	Belo Horizonte (Minas Gerais)	Aumento salarial	Construcap S.A. Egesa Engenharia S.A. Hap Engenharia Ltda.	2011	Conflito resolvido com o aumento de 4% no piso salarial
Estádio Maracanã	Rio de Janeiro	Trabalho precário	Odebrecht Infraestrutura Delta Construções Andrade Gutierrez	2011	Conflito resolvido com o aumento no valor da cesta básica Plano de saúde extensivo às famílias Promessa de mais segurança no local de trabalho
Minha Casa Minha Vida: Conjunto Dulce	Itaberaba (Bahia)	Má condições de alimentação	Construtora L. Marquezzo	2013	Conflito resolvido com a substituição da empresa fornecedora das refeições
Porto do Açu	São João da Barra (Rio de Janeiro)	Atraso salarial Não pagamento de horas extras	Grupo EBX	2013	Conflito resolvido com o pagamento dos salários atrasados

Fonte: Dados da pesquisa

Portanto, para eliminar a figura do intermediário – responsável pelas condições de trabalho desumanas e pelos conflitos trabalhistas – na contratação de mão de obra para a construção civil, trabalhadores e empresários se reuniram em julho de 2011 em Brasília, sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República, e decidiram usar o Sistema Nacional de Emprego (SINE) para preencher as vagas abertas no setor. Assim as empresas poderão selecionar trabalhadores dos locais onde realizam as obras e, mantendo diálogo com as prefeituras, terão prioridades os beneficiários do programa Bolsa Família. Portanto, concentrando-se nos trabalhadores considerados miseráveis, o PAC 2 tem selecionado mão de obra por meio do Cadastro Único para Programa Sociais do governo federal (CadÚnico), banco de dados sobre os beneficiários do programa de inclusão social intitulado Bolsa Família.

Para essa iniciativa, o PAC conta com as prefeituras, já que são as responsáveis pela manutenção do cadastro das famílias que fazem parte do programa social. O cadastro possui 12 milhões de famílias (cerca de 48 milhões de pessoas). O perfil dos cadastrados são famílias com renda mensal de até meio salário-mínimo por pessoa ou de três salários-mínimos no total.

Fazendo uso desse cadastro para recrutar mão de obra, o governo pretende reduzir a miséria, por meio da geração de emprego e renda, com política focalizada em público já cadastrado. Da mesma forma, o PAC passa a ser uma alternativa para a saída dos beneficiários do programa Bolsa Família. Segundo Jardim e Flores (2013), criar alternativas para a saída do programa Bolsa Família tem sido o grande desafio do governo.

Por fim, esses atos isolados mostram a presença do Estado, em detrimento da mão invisível do mercado, na regulação do PAC e na regulação das tensas relações existentes, que resultam do diálogo entre mercado, Estado e trabalho no Brasil contemporâneo.

4.5 Limites e ambiguidades do mercado de trabalho via PAC: formas de classificação estatal

Apesar das vantagens, é fato que o PAC recebe críticas diversas. Para alguns, o PAC aprofunda o neoliberalismo porque transfere ao capital privado a possibilidade de comercializar serviços básicos da sociedade, tais como saneamento, habitação, transportes (estradas, metrô) etc. Para outros, pesquisas confirmam empiricamente os avanços da aliança entre Estado, trabalho e mercado. Por exemplo, monografias realizadas em algumas regiões do Brasil indicam avanços na política de geração de emprego e renda, graças ao PAC: a pesquisa de

Gazola et al., sobre a importância do PAC na geração de renda no Estado de Rondônia, indica pontualmente uma mudança significativa na região, com a geração de emprego e renda para a população desempregada.

Do lado dos apoiadores do PAC, encontramos o discurso de Juarez Guimarães (2007) para quem é a primeira vez na história brasileira que estão sendo criadas condições para um ciclo sustentado de crescimento econômico com distribuição de renda.

Já Silva (2013) pontua o aumento da participação das empresas estatais não privatizadas do setor de energia no PAC, tais como a Eletrobrás e a Petrobrás. Ainda segundo o autor, o governo, por sua capacidade de articulação via capital econômico, atua nas falhas de mercado e busca modicidade tarifária como justificativa da redução de custos e aumento de renda aos cidadãos, o que seria uma ressignificação de um discurso caro à ortodoxia econômica em termos de inclusão social via mercado.

Na contramão dos argumentos de crítica à parceria público-privada, Castel (2003a) nos ensina que "não há modernidade possível sem mercado", o que faz que a articulação entre mercado, Estado e trabalho seja fundamental. Para o autor, o Estado seria uma instância pública de regulação para enquadrar a anarquia do mercado.

Na esteira das lições que nos deixou Castel (2003a, 2003b), argumentamos que o mercado também faz parte do pacto de solidariedade entre trabalho e Estado. Sendo assim, o mercado é uma instituição central na política de geração de emprego nos anos 2000, submetendo-se à regulação e fiscalização do Estado. Afinal, foi graças ao abandono das funções do Estado nos anos 1990, que houve um aumento das taxas de desemprego na sociedade brasileira e, como consequência, o enfraquecimento da coesão social, traduzida em desemprego, exclusão, violência etc.

Para o secretário-geral da CUT, Quintino Severo, "a questão fundamental que se coloca com o PAC é a capacidade de o Estado voltar a investir, passando a ser um Estado forte, indutor do desenvolvimento econômico [...] e isso é tudo o que os neoliberais não querem, pois lucram com a fragilidade do setor público" (Jardim, 2015).

Outro sindicalista da executiva nacional da CUT defende que:

> Há uma mudança de qualidade onde começamos a debater o papel fundamental do Estado, estimulando o crescimento com distribuição de renda. Precisamos ter contrapartidas sociais explicitadas, assim como a democratização dos conselhos das estatais, medidas que vêm para aprofundar as transformações em curso (Jardim, 2015)

Apesar dos problemas enfrentados pelo governo na interação com o setor privado, os autores rejeitam a "demonização" dos mercados, assim como seu endeusamento, conforme afirmou Abramovay (2004).

O mercado é uma instituição social, um fato social, como diria Durkheim (1983), e, como tal, tem a função de nutrir o pacto social entre Estado e mercado, submetendo-se à regulação e à fiscalização do Estado. Afinal, "centralité du marché et centralité du travail sont les caractéristiques essentielles d'une modernité dans laquelle nous sommes tojours, même si leurs relations se sont profondément transformées" (Castel, 2003b).

Seguindo essa linha é importante lembrar a perspectiva adotada por Robert Castel (2003a), para quem o Estado é fundamental como intermediário da construção da cidadania e para a constituição de uma "sociedade de semelhantes". Para Castel, o Estado, assim como o mercado e o trabalho, possui o papel de constituir a "sociedade dos semelhantes", definida pelo autor como uma sociedade diferenciada, hierarquizada, na qual todos os membros possuem relações de solidariedade interdependentes, oriundas de um fundo de recursos e de direitos em comuns. O Estado seria o responsável pela construção dos laços sociais entre os indivíduos, via trabalho.

O autor ainda argumenta que o Estado social continua sendo a herança possível na combinação entre o econômico do mercado e a solidariedade do social – propõe, assim, uma reinvenção do Estado social, já que o Estado seria o intermediário que possibilitaria a nutrição moral dos indivíduos, via trabalho, com o fim último da integração social, da criação do sentimento de grupo, de pertencimento e de solidariedade, evitando a criação de "desfiliados socialmente" (desempregados, excluídos) e o enfraquecimento do tecido social.

Portanto, Castel afirma que o trabalho não pode ser tomado como uma simples categoria econômica, mas como algo que insere o indivíduo na organização social e organiza parte significativa de sua rede social.

Numa linguagem durkheimiana (2004), o trabalho seria a moral que nutre e alimenta os laços de pertencimento entre as pessoas. A prova maior de que a "categoria trabalho" continua sendo dominante é a reação de quem não o tem, afirma Castel. No Brasil, os anos 1990 são representativos do desemprego e suas consequências, tais como o sentimento de exclusão social, ou, nas palavras de Castel, "o enfraquecimento dos laços sociais".

Leituras parecidas com a de Castel, encontramos na obra de Durkheim, para quem o Estado não é tanto um órgão executivo que age, mas um órgão deliberativo, que pensa: "o Estado é um órgão especial encarregado de elaborar certas representações que valem para a coletividade" (Durkheim, 1983, p.46). Assim, seria o responsável pela criação de categorias de pensamento, pela compreensão que se tem em cada sociedade sobre pobreza, exclusão e programa social.

No Brasil, as formas de classificação estatal do período estudado definiram o conceito de justo/injusto, bem/mal, emprego/desemprego em diálogo com o mercado e com o trabalho (sindicatos). Nesse processo, a inclusão via parcerias público-privadas foi a solução encontrada pelo Estado brasileiro.

Para Pierre Bourdieu (1994), mais do que legislar nas questões econômicas e políticas, o Estado trabalha na construção de pensamentos. No livro *Raisons pratiques...*, Bourdieu afirma que, por meio do sistema de classificação, o Estado molda as estruturas mentais e impõe princípios de visão e de divisão comuns e formas de pensar; que o Estado contribui de maneira determinante na produção e reprodução dos instrumentos de construção de realidade social e exerce permanentemente uma ação formadora de disposições duradouras, através de todos os constrangimentos e disciplinas corporais e mentais que impõe ao conjunto dos agentes: "desse modo, o Estado instaura e inculta as formas e categorias de percepções e de pensamento comuns, [...] estruturas mentais, formas estatais de classificação" (Bourdieu, 1994), que, em certa medida, parecem naturalizados.

Nos dados analisados neste capítulo, o Estado entendeu a parceria público-privada – constituída de alianças com prefeituras, estados, empreiteiras, construtoras, fundos de pensão – como alternativa para um projeto de desenvolvimento capaz de gerar emprego e renda para os mais pobres.

Como afirma a sociologia econômica, todo o mercado é uma construção social, e não é diferente para o mercado de trabalho. Em nosso trabalho empírico, encontramos o Estado brasileiro discutindo com sindicatos, empresários e trabalhadores, buscando uma alternativa viável para os conflitos resultantes da relação tensa (e harmoniosa) entre trabalhadores e patrões nos canteiros das obras do PAC.

Finalmente, apesar dos inegáveis problemas, não podemos negar as iniciativas do Estado durante o período analisado, que buscou o aperfeiçoamento da fiscalização visando ao cumprimento das leis sobre impostos, previdência e trabalho, além da produção de categorias de pensamento sobre inclusão/exclusão, público/privado, social/mercado. Os próximos capítulos são exemplos empíricos do mercado de trabalho gerado pelo PAC.

Conclusões

Com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o governo Lula recolocou na agenda do país a temática do crescimento, que permaneceu ausente durante os anos do presidente Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990.

O PAC 1 foi uma tentativa do Estado brasileiro, em diálogo com a esfera privada, de equacionar a questão fundamental que se coloca, para a economia

brasileira: como acelerar e sustentar o crescimento e, simultaneamente, reduzir a pobreza e a desigualdade social, preservando a estabilidade de preços e avançando progressivamente no (des)endividamento do Estado e na geração de novos postos de trabalho? O PAC 2, do governo Dilma Rousseff, deu continuidade a essa forma de compreensão do financiamento do desenvolvimento, da geração de emprego e renda e da convergência entre Estado, mercado e trabalho.

Apesar dos conflitos e tensões entre trabalhadores e empreiteiras nas obras do PAC, o capítulo indicou uma busca do Estado pelo aperfeiçoamento das regras de fiscalização das condições de trabalho, assim como um foco efetivo na redução da pobreza, já que parte da mão de obra do PAC é oriunda do cadastro dos beneficiários do programa Bolsa Família.

Portanto, apesar das dificuldades próprias da relação entre Estado, mercado e trabalho, o capítulo aponta a importância dessas interações para a introdução de políticas públicas de geração de emprego e renda e de infraestrutura para o país.

Mais do que coordenar as relações econômicas, ressaltamos a construção de um Estado produtor de classificações morais tais como, social/mercado, justo/injusto, moral/imoral, pobre/rico, emprego/desemprego na sociedade contemporânea. Ou seja, em aliança com o setor privado, redefine categorias centrais do debate sociológico, como a histórica contradição entre capital/trabalho.

No recorte empírico que realizamos, capital e trabalho estão em diálogo, coordenados pelo Estado, que, por sua vez, também se transforma em contato com essas interações.

5

Programa Minha Casa Minha Vida: parcerias público-privadas com foco no atendimento à classe média brasileira

5.1 Introdução

O Programa Minha Casa Minha Vida faz parte do PAC. Como já indicamos neste livro, este último intensificou a formação das parcerias público-privadas, dentro do contexto de introdução de medidas anticíclicas na política monetária, que foram motivadas pela crise econômica internacional de 2008.

Este capítulo tem por objetivo analisar quais são os principais agentes financeiros, construtores e compradores da casa própria no Programa Minha Casa Minha Vida, através de um estudo de caso realizado na cidade de São Carlos (SP), a fim de demonstrar que, ao mesmo tempo que o fomento da Caixa Econômica Federal (CEF) contribuiu decisivamente para a construção de casas próprias para todas as classes sociais, estimulou a especulação imobiliária, e as melhores localidades continuaram a ser direcionadas para pessoas com maior poder aquisitivo.

Por outro lado, a melhoria das condições de renda na base da pirâmide social abriu possibilidades de composição de renda com familiares para comprar a casa própria, com base na solidariedade familiar para contornar as dificuldades; por fim, continuou a apresentar déficits consideráveis nos planos para as pessoas de renda de 0 a 3 salários-mínimos.

Este estudo foi feito com base nos relatórios da administração da Caixa Econômica Federal, relatórios do Ministério das Cidades, dados da grande mídia e um estudo de caso realizado na cidade de São Carlos, onde aplicamos questionários e fizemos entrevistas com os corretores de grandes empresas, produtores in-

dependentes e compradores. Os dados empíricos foram analisados tendo como inspiração o estudo sobre a construção do mercado da casa na França, de Pierre Bourdieu (2001), e discussões sobre a problemática das classes sociais no caso brasileiro, com base em Souza (2012) e Pochmann (2013).

Na primeira parte do capítulo apresentamos um mapeamento geral sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e um panorama financeiro geral da CEF, de maneira a entender que, ao mesmo tempo que a Caixa empreendeu modelos de financiamento com vantagem comparativa em relação ao mercado tradicional, atuou dentro das regras do mercado e da especulação imobiliária, obtendo resultados financeiros expressivos, amenizando a burocracia e possibilitando vantagem comparativa em relação aos outros bancos; a Caixa considera, ainda, o endividamento como estratégia para melhorar seus resultados, em sintonia com o modelo econômico adotado.

A segunda parte do capítulo problematiza as limitações existentes na classificação das classes sociais com base na renda, e a emergência de uma nova classe trabalhadora no Brasil. O objetivo é problematizar como a atuação da CEF foi importante para viabilizar a compra da casa própria nas três faixas do Programa Minha Casa Minha Vida, ao mesmo tempo que interferiu negativamente na especulação financeira, o que ajudou a reproduzir a segregação dos espaços geográficos e está relacionado ao não cumprimento de uma série de determinações do Estatuto da Cidade.

O tópico seguinte identifica o campo dos produtores da casa própria em São Carlos[1], identificando alguns grandes e pequenos construtores, relação que necessariamente passa pela CEF, como representante do governo federal, e pelo governo municipal, que tem poder de barganha por conta do Plano Diretor e das liberações documentais em seu poder, construindo relações formais e informais de favorecimento para construtoras e empreiteiras.

Com base em entrevistas com cinco corretores e cinco compradores de casas e apartamentos em São Carlos, analisamos a relação entre estes, o agente financeiro e o governo municipal, com o intuito de compreender as discrepâncias entre o Programa Minha Casa Minha Vida e as peculiaridades observadas no município de São Carlos.

O estudo de caso considera a dominação econômica e publicitária no campo da construção por parte das grandes construtoras, como dominantes

1. São Carlos é um município brasileiro localizado no interior do estado de São Paulo, na região Centro-Leste, a uma distância de 58 km do centro geográfico, e a uma distância rodoviária de 230 quilômetros da capital paulista. Abarca duas importantes universidades públicas (USP e UFSCar), além de universidades privadas, motivo que recebe a alcunha de "Cidade da Tecnologia".

no campo, contrabalançadas à autarquia da Prefeitura São Carlos, Progresso e Habitação São Carlos (Prohab), e outros desafiantes, chamados aqui de pequenos construtores autônomos.

Antes, porém, apresentamos uma caracterização do Programa Minha Casa Minha Vida.

5.2 Programa Minha Casa Minha Vida: uma primeira aproximação

O programa foi criado em 2009, logo após o início da crise de 2008, discutida no Capítulo 3 deste livro. O governo brasileiro reagiu rapidamente a essa crise, adotando medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES) para compensar a retração do setor privado e também com medidas de apoio aos setores em dificuldade. Como medida de caráter anticíclico, o governo manteve os investimentos em infraestrutura previstos no PAC e mobilizou a Petrobrás para que também mantivesse seus investimentos.

Foi nesse contexto, com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, que o governo anunciou o Programa Minha Casa Minha Vida, em março de 2009.

O programa foi criado pela Medida Provisória n. 459 de 2009, posteriormente convertida na Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, que tinha como objetivo a construção de um milhão de moradias em curto prazo, tendo para isso alocado R$ 34 bilhões. Teve como inspiração o modelo chileno e mexicano, que, na ocasião, foram avaliados pelos órgãos representativos do setor empresarial como aqueles mais adequados para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial. O protagonismo do setor privado é tão grande que alguns autores defendem que o Programa Minha Casa Minha Vida é um projeto do setor da construção, e que nesse contexto o mercado teria pressionado o governo para a sua introdução (Cardoso; Aragão; Araújo, 2011).

Em novembro de 2010, conforme mostra a figura a seguir, a meta nacional estabelecida para o programa atingia 72%, sendo que, em alguns estados, como Paraná, Goiás, Alagoas e Rio Grande do Sul foram inclusive superadas:

Figura 5.1 Mapa da construção de casas do PMCMV

UF	META	CONTR.	%PROP.
AC	3.939	2.559	65%
AL	19.679	27.320	139%
AM	22.238	10.840	49%
AP	4.589	656	14%
BA	80.744	62.353	77%
CE	52.644	11.849	23%
DF	16.538	4.592	28%
ES	16.846	10.493	62%
GO	27.613	35.108	127%
MA	72.756	38.802	53%
MG	88.485	71.557	81%
MS	12.244	10.391	85%
MT	13.390	11.626	87%
PA	50.667	26.174	52%
PB	21.306	10.027	47%
PE	44.706	24.465	55%
PI	21.837	13.831	63%
PR	44.172	46.376	105%
RJ	74.657	41.225	55%
RN	19.224	12.639	66%
RO	8.495	3.681	43%
RR	2.793	1.369	49%
RS	51.795	60.303	116%
SC	24.049	26.953	112%
SE	11.301	8.965	79%
SP	183.995	141.026	77%
TO	10.297	3.269	32%
TOTAL	1.000.000	718.449	72%

Fonte: Brasil – Mistério das Cidades (2010).

Dando continuidade ao Programa Minha Casa Minha Vida, durante o governo Dilma, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, anunciou no mês de dezembro de 2012 novas medidas de estímulo ao setor da construção civil.

De acordo com o ministro, a indústria da construção civil tem grande importância para a economia brasileira, pois gera emprego e formalização, além de realizar o sonho dos brasileiros de adquirir a casa própria. "Além disso, o setor é responsável por quase metade do investimento que nós fazemos no país. Assim, estimular esse setor significa estimular o investimento no país." (Guido Mantega apud Brasil, 2012e). Durante o seu pronunciamento, a presidenta Dilma Rousseff destacou a importância das medidas apresentadas. "O setor da construção civil vem reivindicando essas medidas [...] É um reconhecimento da importância do setor para geração de empregos e estímulo a várias cadeias produtivas" (Brasil, 2012e).

O Programa Minha Casa Minha Vida já beneficiou um milhão de famílias. Para a segunda fase (2011-2014), o objetivo é construir 2,6 milhões de unidades,

com investimentos previstos para um total de R$ 143 bilhões, considerando as outras linhas de financiamento. O programa é dividido em três linhas de financiamento que serão detalhadas mais adiante.

Trata-se de um exemplo concreto no Brasil das alianças entre mercado e Estado, o que, por sua vez, ajuda a construir o mercado de trabalho. Nesse programa, o mercado é representado pelas construtoras e empreiteiras que, após passarem por licitações, assinam contratos com o Estado, responsabilizando-se pela entrega das casas na data prevista e pelo recrutamento de mão de obra por meio do Cadastro Único para Programa Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que é um banco de dados dos beneficiários do programa de inclusão social intitulado Bolsa Família (Jardim; Flores, 2013).[2]

Portanto, para a introdução do Programa Minha Casa Minha Vida, o PAC conta com as prefeituras, já que são elas as responsáveis pela manutenção do cadastro das famílias que fazem parte do programa social. O cadastro possui 12 milhões de famílias, cerca de 48 milhões de pessoas. Com esse cadastro, o mercado de trabalho gerado pelo PAC passa a ser uma alternativa para a saída dos beneficiários do programa Bolsa Família (Jardim; Flores, 2013). Nesse sentido, colocando em convergência projetos sociais (Bolsa Família) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Estado promoveu alianças com instituições do mercado que direta e indiretamente possibilitaram a inclusão de uma parte da sociedade.

Segundo Bourdieu (2001), a intervenção do Estado em termos de política pública ocorre à medida que os serviços forem considerados como insubstituíveis e para proteger as pessoas contra uma inaceitável discriminação pelos preços. Assim, pode-se considerar um serviço mais controlado pelo Estado se for considerado como indispensável pela opinião pública e o mercado falhar nesse domínio. No caso brasileiro, considerando os grandes déficits habitacionais, esse tipo de política ganha uma grande dimensão de legitimidade perante a opinião pública.

A seguir, apresentamos o papel da Caixa Econômica Federal e da política de habitação no processo.

---

2. O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado oficialmente pela Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que consta conforme o artigo primeiro, "ações de transferência de renda com condicionalidades", com a unificação e criação na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, com o propósito de redução da pobreza e diminuição de seu ciclo vicioso em famílias com crianças e adolescentes de até 17 anos através da cobrança das condicionalidades. O programa tem continuidade no governo Dilma Rousseff. Até dezembro de 2012, o programa tinha atingido 12 milhões de famílias. Atualmente, tem sido considerado um programa social efetivo na diminuição da pobreza no Brasil.

5.3 Caixa Econômica Federal e o mercado de habitação via Minha Casa Minha Vida

Entre 2003 e 2012 o governo federal aplicou um modelo de desenvolvimento que teve como novidade uma justificação moral relacionada à política monetária, ou seja, em que a emissão de títulos públicos em favor das instituições financeiras públicas tenha por objetivo o fomento do capital produtivo e do PAC, com a intenção de geração de emprego e renda; dito de outra forma, inclusão social via mercado, ao mesmo tempo que se busca criar empresas campeãs nacionais com envergadura para competição no mercado global em sociedade com parceiros públicos (Silva, 2013). O mesmo contexto foi constatado por Jardim (2007) em relação à política de fundos de pensão e inclusão social. Para falar do programa habitacional, retomamos aos anos 1960. Vejamos.

O Banco Nacional de Habitação foi criado em 1964 e utilizava os recursos do FGTS para financiamentos habitacionais. Com a piora das condições econômicas e o aumento do desemprego, tanto o fundo diminuiu consideravelmente seus ativos como aumentou a inadimplência dos mutuários, levando ao fechamento do banco em 1986.

A CEF herdou a função de financiamentos habitacionais, tornando-se, praticamente, o único agente do FGTS. Com o objetivo de usar o fundo para financiar a construção de habitações e para preservar o fundo dos rombos e riscos de inadimplência, a Caixa adotou critérios rigorosos de financiamento, restringindo o acesso à população de baixa renda na década de 1990 (Bonduki, 2008). Com o vazio de programas habitacionais centralizados na década de 1990, foram criados programas alternativos em municípios e estados, com base em mutirões. Um dos responsáveis no processo era Nabil Bonduki, que tem, nesse espaço social uma dupla importância, como ator e autor: como ator, ele teve vários cargos relacionados à moradia nos municípios de São Paulo e foi um dos coordenadores do Projeto Moradia (1999-2000) pelo Instituto Lula, quando tivemos os primeiros embriões que gerariam o Ministério das Cidades em 2003 e o Programa Minha Casa Minha Vida em 2009.

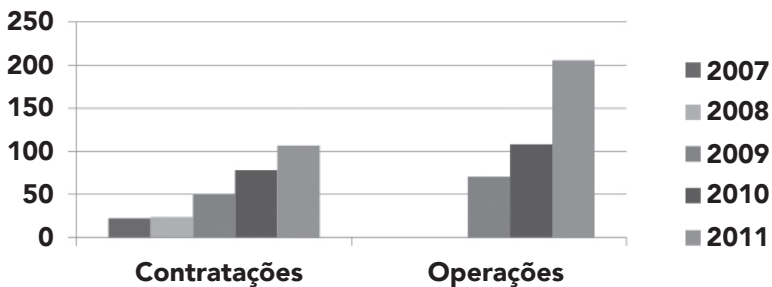
O Ministério reuniu as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenação territorial. Para Bonduki (2008), apesar do avanço que representou a criação do Ministério das Cidades, sua fraqueza institucional ainda é um problema, pois apesar de ser responsável pela gestão da política habitacional, na prática a grande capilaridade e poder da Caixa faz que a aprovação de solicitações de financiamentos e acompanhamento dos empreendimentos seja de sua responsabilidade, puxando a questão habitacional para a lógica do financiamento em detrimento de problemas que limitam uma justa ordenação territorial. Ressaltamos a importância de leituras acadêmicas críticas sobre o Ministério das Cidades, uma vez que foi um ator relevante na sua concepção.

Segundo Soares et al. (2013), no primeiro governo do presidente Lula (2003-2007) manteve-se o crédito direto ao mercado privado da habitação, tal qual no governo Cardoso, porém com um aumento de recursos do FGTS e a inclusão dos recursos do SBPE. A partir de 2009, a Caixa passa a ter papel seminal. Vejamos o impacto do programa na Caixa Econômica Federal através dos dados: em 2012 o banco atingiu R$ 1,3 trilhão em ativos, sendo R$ 702,9 bilhões em ativos próprios, o que representou um aumento de 37,8% em relação a 2011, fruto da injeção de recursos via títulos públicos e aumento dos resultados oriundos do aumento do crédito às pessoas físicas e jurídicas.

Segundo o relatório de Administração "a Caixa baixou juros, reduziu tarifas, ampliou a base de clientes e o número de produtos disponíveis e encontrou no ganho de escala a compensação pelas taxas e tarifas menores" (Caixa Econômica Federal, 2012), atingindo um lucro de R$ 6,1 bilhões em 2012, uma alta de 17% em relação a 2011 e aumento de 41,8% nas operações de crédito.

Uma vez que a Caixa está dentro da lógica financeira e inserida na lógica de política monetária, isso fomentou a lógica de financiamentos habitacionais em detrimento da política urbana e social.

Para demonstrarmos a envergadura das operações e contratações habitacionais da CEF, apresentamos o gráfico a seguir:

Gráfico 5.1 Contratações e operações habitacionais da CEF em bilhões de reais

Fonte: Relatórios da administração da CEF (2012).

Como observamos no Gráfico 5.1, os números do financiamento habitacional são impressionantes, chegando a R$ 205,8 bilhões em operações em 2012. Lembramos que a CEF representou 71,3% do mercado imobiliário em 2012. No mesmo ano, entre as operações contratadas, estão R$ 46,7 bilhões com recursos da poupança (SBPE), os quais representam recursos para financiamentos tradicionais e linhas que utilizam recursos do FGTS, com R$ 38,7 bilhões, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

A seguir, apresentamos as três faixas do programa:

Tabela 5.1 Especificidades das três faixas do PMCMV

Faixas (R$)	*Condições*	*Unidades (Julho-2013)*
Faixa 1 (até 1.600)	Comprometimento da renda: máximo de 10% Prestação mínima: 50 reais Subsídio: até 95% Valor do imóvel: até R$ 76 mil Validação da renda: CadÚnico/FGTS/RAIS	340.774 unidades de um total previsto de 1.272.624 (fase 1 e 2)
Faixa 2 (de 1.601 a 3275)	Juros 5,116% a.a. + TR Juros 6,168 a.a. % + TR (poupança) Com 3 anos ou mais de contribuição ao FGTS Juros 4,594% a.a + TR (poupança) Juros 5,641% a.a + TR (poupança)	822.361 de um total de 1.184.942 contratações
Faixa 3 (de 3.276 a 5.000)	Juros 7,16% a.a. + TR Com 3 anos ou mais de FGTS Juros 6,867% a.a. + TR	84.724 de um total de 325.709

Fonte: PAC (2012); G1 (2013); BB (2013).

Como se vê na Tabela 5.1, a maior parte das moradias contratadas são as localizadas nas faixas 2 e 3 somadas aos financiamentos do SBPE (não enquadrados no PMCMV).[3] Isso faz que a pessoas de classe média e alta (do ponto de vista da renda) sejam maiores do que os voltados para a as classes sociais de menor renda, nas quais há maior déficit habitacional. Portanto, os dados nos falam da reprodução da política habitacional para classes privilegiadas, apesar do discurso de inclusão. Segundo Hirata (2010) é na renda de até 3 salários-mínimos que se concentra 90% do déficit habitacional[4]. Portanto, esses dados demonstram as limitações do programa, que trata da questão fundiária como

3. No Programa Minha Casa Minha vida, de 2009 a 2012 foram contratadas 2,3 milhões de moradias, totalizando R$ 135,2 bilhões, e já foram entregues 1 milhão de residências, beneficiando 4,1 milhões de pessoas. É necessário, portanto, compreender quais são as faixas atendidas nesse programa.
4. Segundo a Fundação João Pinheiro (onde os dados de déficit são utilizados pelo Ministério das Cidades), para medir o déficit habitacional entram na conta as habitações precárias, a coabitação familiar, o ônus excessivo com o aluguel (mais de 30% da renda), inadequação de domicílios (carência de serviços urbanos), porém esses cálculos não levam em conta dados do Ipea sobre o estoque imobiliário.

secundária e como prioridade o modelo de desenvolvimento com fomento à geração de emprego e renda.

Visando a atingir as classes populares, para a segunda fase do PMCMV, a meta é construir dois milhões de unidades habitacionais, das quais 60% sejam voltadas para as famílias de baixa renda.

Tecnicamente falando, em termos de demanda pelas casas, no caso da faixa 1, a Caixa coloca duas alternativas: o interessado deve se cadastrar nos programas habitacionais da prefeitura ou participar de uma entidade civil organizadora (sem fins lucrativos) habilitada pelo Ministério das Cidades, para a realização de mutirões ou contratação de empresas para construir habitação de interesse social.

A discussão apresentada anteriormente nos remete a uma discussão sobre classe social, que será apresentada a seguir.

5.4 Programa Minha Casa Minha Vida: discussão a partir dos conceitos de classe social

Sabemos que Marx considerava a divisão social das classes colocando como critério a propriedade dos meios de produção, em que a classe dominante seria a dona dos meios de produção e a classe trabalhadora seria a proprietária da força de trabalho, remunerada por meio de um salário, sendo praticado sobre esse trabalho a mais-valia, que na prática significaria a exploração de uma classe sobre a outra. Além disso, Marx falava de uma pequena burguesia para classificar uma classe intermediária que não se situava em nenhum dos dois polos.

Segundo Chauí (2013), essa classe tinha proximidade social e ideológica com a burguesia, podendo ser proprietária de bens e imóveis, representada por profissões liberais, burocracia estatal e empresarial (administração e gerência), pequena propriedade fundiária e pequeno comércio. A autora faz uma aproximação conceitual dessa classe com a classe média tradicional brasileira, que apresenta tanto capital cultural como econômico, o que a diferencia das classes populares.

Por sua vez, Souza (2012) questiona se haveria uma nova classe média ou uma nova classe trabalhadora no Brasil, surgida a partir do modelo de desenvolvimento estabelecido em 2003. O fenômeno da ascensão de classe, para o autor, tem explicação na crescente busca por qualificação profissional das camadas menos favorecidas da população, e na agregação de valor a profissões como empregadas domésticas, pedreiros, vendedores ambulantes, operadores de telemarketing e na inserção cada vez maior das mulheres no mercado de trabalho, sobretudo em cargos de chefia.

Nesse sentido, o autor defende que não é possível fazer uma boa classificação apenas pela variável "renda". Segundo ele, a classe média estabelecida é uma classe dominante porque se forma pela apropriação privilegiada de capital cultural, ainda que tenha também acesso privilegiado ao capital econômico. Assim, a classificação por renda esconderia um processo de gênese das classes e seu processo de reprodução, como tudo se passasse por um instrumento de mobilidade social espontânea. De qualquer maneira, de acordo com o autor, ainda é difícil classificar essas classes sociais no Brasil contemporâneo, pois são heterogêneas e melhoraram de vida em condições diferentes.

Nessa discussão sobre o surgimento de uma nova classe média, Jardim e Silva (2013) afirmam em um estudo sobre o consumo das classes populares que não é possível falar do surgimento de uma "nova classe média", mas da ascensão econômica da classe trabalhadora pela retomada dos empregos nos anos 2000. Esse argumento é inspirado em Pochmann (2013), para quem:

> A interpretação de classe média (nova) resulta, em consequência, no apelo à reorientação das políticas públicas para a perspectiva fundamentalmente mercantil. Ou seja, o fortalecimento dos planos privados de saúde, educação, assistência e previdência, entre outros. Nesse sentido, não se apresentaria isolada a simultânea ação propagandista desvalorizadora dos serviços públicos (Pochmann, 2013, p.11)

Segundo Bourdieu (2001), as classes sociais superiores na França buscaram se apoiar no sistema escolar para operar as reconversões impostas pelos rigores da concorrência.

No entanto, para o caso do governo brasileiro, com a geração de empregos e renda, políticas de distribuição de renda e de inclusão universitária (como Reuni, cotas sociais e raciais, sistema Sisuc, Prouni e Fies) as classes inferiores conquistaram possibilidades de maior concorrência por meio do capital cultural e econômico, aumentando a capacidade de concorrência de uma classe social que não tinha condição de reproduzir sua posição por meio da herança. Isso tornaria mais complexa a análise das classes sociais atendidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

Segundo Pochmann (2013), há uma ampliação na taxa de ocupação do total da força de trabalho e na formalização de empregos, com queda na pobreza absoluta na primeira década de 2000, embora 95% das vagas abertas tenham remuneração mensal de até 1,5 salário-mínimo. Ou seja, o grupo incorporado pelo mercado de trabalho é a classe trabalhadora. O arranjo que possibilitou essa inserção é a ferramenta de PPPs.

Nessa direção, Silva (2013) comenta que as parcerias público-privadas são evidências dessa convergência estratégica e financeira entre os setores público e privado, dando ao primeiro considerável poder de articulação por conta do capital econômico sob seu controle (via títulos públicos e monopólio institucional). Segundo Pochmann (2013), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o PAC representam passos para transição da macroeconomia financeira para a da produção. Numa linha semelhante, Jardim (2009) comenta que os programas de inclusão do governo Lula que passam pelo mercado expressam a busca pela moralização/domesticação das finanças através da inclusão social via mercado.

O cenário do Programa Minha Casa Minha Vida pode ser evidência de uma redução da desigualdade social, ou, para sermos mais precisos, de um deslocamento do eixo de desigualdade em que os pobres melhoraram sua situação – o que é significativo diante das condições básicas de sobrevida e heterogeneidade da inclusão social dos últimos 10 anos –, e os empresários parceiros, aqui particularmente representados pelas construtoras, ficaram também ricos, no contexto da estratégia propagada pelo governo federal, ou seja, a de criar os "campeões nacionais", com o objetivo de ampliar o mercado interno e aumentar a participação no mercado externo, por sua vez inseridos dentro de uma estratégia de competição global.

A seguir, apresentamos uma discussão sobre os problemas relacionados ao acesso à casa própria aos mais pobres e às dificuldades relacionadas à especulação imobiliária.

5.5 Controvérsias do Programa Minha Casa Minha Vida: atrasos e especulação imobiliária

Os atrasos nas entregas das casas da faixa 1 do PMCMV têm diversos motivos, além do fato da paralisação pela CEF de contratações durante nove meses para revisão de exigências técnicas (*Valor Econômico*, 2012). Para essa faixa, a fonte de recursos de financiamento são o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), utilizado por empresas privadas produtoras das unidades, e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para unidades contratadas por entidades organizadoras sem fins lucrativos (Soares et al., 2012).

Segundo Oliveira (2011), há vários fatores adicionais para atrasos na faixa 1. Assim, no caso de mutirões e autoconstrução na zona rural, a construção pode ser afetada por período de safras, morte ou doença de algum membro da família. Para a contratação de serviços, há falta de mão de obra em período considerado aquecido; da mesma forma, o autor cita licitações esvaziadas – por falta de interesse ou por falta de empresas disponíveis na região –, a pouca disponibilidade de materiais de construção, os poucos profissionais como engenheiros e arquitetos, a demora de

notificação ao agente financeiro, dificuldade de pagamentos de contrapartidas por parte do município ou estado, condições climáticas adversas e, finalmente, a falta de trabalhadores do setor da construção civil, já que o mercado aquecido tem empregado mão de obra nas outras faixas do Minha Casa Minha Vida, ou mesmo em demais obras do PAC, tais como as obras para a Copa do Mundo e Olimpíadas.

Há, ainda, questionamentos sobre a real necessidade da criação de um programa como o Minha Casa Minha Vida. Para Mayer (2011), advogado da ocupação Dandara em Belo Horizonte (MG), os imóveis inativos deveriam ser desapropriados conforme aponta o Estatuto da Cidade e a Constituição, o que em si já supriria grande parte do déficit habitacional. Assim, o programa seria desnecessário.

Segundo Pochmann (2013), os novos trabalhadores estão na base da pirâmide, com renda de até 1,5 salários mínimos, ou seja, recebem aproximadamente R$ 933 reais no máximo, tomando por base o salário-mínimo de R$ 622 no ano de 2012. Logo, apesar do programa, teriam dificuldade em ter acesso à casa própria.

Essa constatação lembra a reflexão de Bourdieu (2001), para quem a aparente democratização do acesso à propriedade, dissimula diferenças segundo a localização, com oposição entre o suburbano e o citadino, determinando grandes desvios de modo de vida. Ainda segundo o autor, a ligação entre a casa e a herança, portanto, a família, enfraqueceu-se, dando lugar a preferências relacionadas ao capital econômico, cultural, trajetória social, idade, estatuto matrimonial, número de crianças e posição no ciclo de vida familiar. Nesse sentido, pelo menos no caso da França estudada por Bourdieu, a propensão a comprar depende do peso relativo do capital econômico e cultural, pois há receio das incertezas relacionadas ao futuro no trabalho e à falta dos meios financeiros.

A seguir apresentamos a Tabela 5.2 atualizada dos valores-limite para casas e apartamentos:

Tabela 5.2 Valores avaliados das moradias da CEF por população municipal

Região	*Valor máximo do imóvel (R$)*	*Renda máxima (R$)*
Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro (inclusive região metropolitana)	190.000,00	5.000,00
Municípios com população ≥ 1 milhão de habitantes ou municípios sede de capitais estaduais não mencionados anteriormente	170.000,00	5.000,00
Municípios com população ≥ 250 mil habitantes e em municípios integrantes de regiões metropolitanas, inclusive RIDE	145.000,00	5.000,00
Municípios ≥ 50 mil habitantes	115.000,00	4.300,00
Demais municípios	90.000,00	4.300,00

Fonte: BB (2013)

Como podemos ver, a cidade de São Carlos está enquadrada no valor de R$ 115.000, mas já esteve entre R$ 92.000 e R$ 94.000 em 2011.

A seguir apresentamos estimativas de financiamento do programa. Todos os casos da tabela a seguir estão considerando que o mutuário já tenha mais de 3 anos de contribuição ao FGTS, o que diminui as taxas de juros:

Tabela 5.3 Estimativas de compra de imóveis com base no simulador da CEF

Salário (R$)	*Valor CEF (R$)*	*Valor Construtora (R$)*	*Entrada CEF (R$)*	*Entrada Construtora (R$)*	*Valor do subsídio (R$)*	*Financiamento/ primeira prestação/ última prestação (360 meses) (R$)*
933,00	92.000	92.000	32.018,89	0	17.960,0	42.021,11/279,90/117,17
933,00	92.000	112.000	32.018,89	20.000	17.960,0	42.021,11/279,90/117,17
933,00	94.000	115.000	34.018,89	21.000	17.960,0	42.021,11/279,90/117,17
933,00	112.000	115.000	52.018,89	3.000	17.960,0	52.018,89/279,90/117,17
1.600,00	92.000	92.000	1.978,07	0	17.960,0	72.061,93/480,00/200,92
1.600,00	92.000	112.000	1.978,07	20.000	17.960,0	72.061,93/480,00/200,92
1.600,00	112.000	115.000	21.978,07	3.000	17.960,0	72.061,93/480,00/200,92

Fonte: Simulador CEF (2013).

Depreende-se da Tabela 5.3, para o salário de R$ 933,00 – um salário-mínimo e meio conforme Pochmann (2013) –, que é praticamente impossível financiar uma casa sem o apoio da prefeitura ou de entidades sociais. Até a renda limite da faixa 1, com salário de R$ 1.600,00, a especulação imobiliária dificulta a compra de um imóvel em locais mais bem localizados por conta da especulação imobiliária.

Segundo Soares et al. (2013), com base em um estudo das habitações construídas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida em Uberaba (MG), o governo federal priorizou a lógica de mercado ao estabelecer o programa, ficando evidente que a prefeitura cedeu aos interesses das construtoras, desconsiderando a importância das Zonas Econômicas de Interesse Social (ZEIS) como instrumentos de política urbana e habitacional, colocando áreas contíguas às ZEIS à disposição do programa.

Para termos ideia de como a especulação imobiliária está naturalizada pelo governo – que busca políticas para tentar contornar a questão dentro da própria lógica do mercado, o que de certa forma contraria o Estatuto das Cidades –, temos uma entrevista do Ministro das Cidades, Aguinaldo Ribeiro, na qual demonstra o entendimento do governo sobre a questão:

> É natural que, construindo-se mais, a economia é aquecida e os preços dos terrenos subam. Isso é uma consequência natural do sucesso do programa. Para

> resolver uma parte dos problemas, o governo aumentou recentemente o limite de valor para o financiamento do imóvel. É uma mudança pontual para que o programa não seja comprometido [...] Quanto maior a oferta, menor será o preço, e o mercado será equilibrado de forma saudável (DW Brasil, 2012).

Se considerarmos o discurso apresentado, que considera o ponto de vista do Ministério das Cidades em termos de política habitacional e do Estatuto das Cidades, que prevê barreiras contra a renda fundiária, chama a atenção o conteúdo de racionalidade econômica do ministro. A nosso ver, isso seria resultado do papel performativo da ciência econômica, disciplina que, na busca por se desprender do mundo social, contribui para criar essas verdades nos indivíduos e nas instituições.

Portanto, o problema das políticas públicas em encarar as classes sociais apenas sob o aspecto da faixa de renda, como considera a CEF, tratando o déficit como uma questão de financiamento, segundo Ermínia Maricato – que, por sua vez, participou da elaboração do Estatuto da Cidade – é que sem tocar na questão da renda fundiária e sem considerar a terra dentro de um contexto de inclusão social, sustentabilidade e harmonia do crescimento urbano, continuaremos a reproduzir a exclusão (Tavares, 2011). Segundo Souza (2012), a reprodução das classes sociais fica escondida pela "pseudomobilidade da renda".

Claro que essas questões adquirem maior ou menor gravidade dependendo da cidade, pois o significado da exclusão em espaços urbanos como São Paulo se torna muito mais grave do que em cidades menores, com problemas relacionados a serviços públicos e mobilidade urbana em diferentes graus.

Um dado interessante sobre como a especulação tem interferido nas faixas do Programa está relacionado à concorrência para a compra de terrenos e construção de moradias entre as entidades organizadoras sem fins lucrativos, as imobiliárias e construtoras. Sobre esse assunto, Maria das Graças Xavier, da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo faz o seguinte comentário:

> A maior parte do programa é voltada para rendas maiores que 4 salários e nós trabalhamos com a faixa de até 3 salários. Hoje os movimentos vão até uma região, fazem estudo do terreno e, até comprar, a Caixa demora a repassar e a imobiliária vem e compra o terreno antes do movimento, por um valor maior (Tavares, 2011)

Dessa maneira, a burocracia em relação aos movimentos populares faz que percam a concorrência para as imobiliárias que têm capacidade econômica. Esses

movimentos são utilizados muitas vezes como próprio instrumento de valorização, ao mesmo tempo que o encarecimento das unidades habitacionais dificulta o acesso por parte de pessoas que não se enquadram no programa – seja por limitação de renda ou por restrições documentais.

As imobiliárias em São Carlos, cidade onde realizamos a pesquisa de campo, adquirem terrenos na expectativa de sua valorização e os negociam com as construtoras; além disso, vendem unidades habitacionais tanto para o Prohab quanto para as grandes e pequenas construtoras, o que demonstra uma considerável interferência, longe de ser desprezível com respeito às elites imobiliárias locais.

5.6 Programa Minha Casa Minha Vida em São Carlos: o campo dos produtores

Segundo Bourdieu (2001), a noção de campo permite levar em consideração as diferenças entre as empresas e relações objetivas de complementaridade na rivalidade, com vantagens específicas que determinam a posição que cada empresa ocupa no espaço do campo. No caso do mercado de casas na França, o autor observou a presença esmagadora das empresas nacionais e a persistência de pequenas empresas artesanais.

Com o objetivo de compreender as nuances do programa em São Carlos, uma vez que há uma relação entre governo federal (via Ministério das Cidades e CEF), governo municipal, imobiliárias, entidades organizadoras e construtoras, realizamos uma análise do campo/mercado dos produtores na cidade.

Os dominantes no campo em São Carlos são a MRV, construtora de apartamentos para as faixas 2 e 3 – melhores localizações, e parceira nacional da CEF no PMCMV – com 1.908 apartamentos, sem considerar os números que não foram lançados oficialmente; a Rodobens, que também atua nacionalmente, construtora de casas para as faixas 2 e 3 – localização: afastada do centro da cidade, o que seria compensado por um modelo habitacional com proposta homóloga a loteamentos com lazer das classes mais altas, com 2.094 casas; finalmente a RPS Engenharia, que atua regionalmente – construtora parceira da prefeitura e do Prohab, com 1.186 apartamentos e casas para a faixa 2, e 1.224 para a faixa 1 (destaque para 1.000 casas no Jardim Zavaglia), incluídas no Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

A única empresa que atua na faixa 1, mas não exclusivamente, é a RPS Engenharia, que construiu nessa faixa o Residencial Zavaglia, com mil casas, em

contrato com o Prohab[5] São Carlos e uma série de empreendimentos para as faixas 2 e 3, inclusive voltados para funcionários públicos. Já o construtor independente entrevistado, um tipo de "construtor artesanal", atua também na faixa 2, porém com construção na Cidade Aracy, um bairro considerado pobre em São Carlos.

Segundo o diretor do Prohab, a instituição busca aproveitar o censo realizado, cadastram e enviam as famílias inseridas na faixa salarial para análise da Caixa, mas segundo o diretor, "do total de 800 formulários, apenas 160 cumprem os requisitos exigidos", no caso do habitacional São Carlos VIII (Prefeitura Municipal de São Carlos, 2005), inserido na faixa 1.

Em estudo realizado em São Carlos, Lessa (2009) faz uma análise de três empreendimentos na cidade através da comparação entre tipos morfológicos urbanos e arquitetônicos na produção de elite e de interesse social, observando a apropriação/assimilação de valores, configurações, modos de organização e de consumo da primeira pela segunda. Todos esses empreendimentos correspondem a loteamentos e condomínios fechados, que, segundo a autora instaura a fragmentação do tecido urbano e um novo tipo de segregação social e espacial, com controle físico e eletrônico.

Um dos corretores entrevistados pela pesquisa confirma que as pessoas que procuram os imóveis querem casas análogas aos residenciais mais luxuosos, muitas vezes não conscientes de sua própria incapacidade financeira.

Em consonância com as ideias de Souza (2012), a aquisição do imóvel adquire uma conotação de vitória individual pelo próprio esforço, advindo da conquista de um emprego. É interessante como esse aspecto está relacionado à materialização física da simbologia de algumas conquistas, em que o lazer adquire, segundo Lessa (2009), importância dentro de uma lógica de vida saudável e tranquila – observado tanto no Condomínio Dahma I, como no Village Dahma I (ambos mais nobres) e no Oscar de Barros, este mais simples, voltado a funcionários públicos.

Porém, o lazer aparece como diferencial de quem pode pagar, denotando, dessa forma, uma conotação de status ou de distinção social.

5. As exigências para os projetos do Prohab é não possuir restrição cadastral no Serasa ou SPC, ter família constituída, concubinato ou ser arrimo de família, não ser proprietário de outro imóvel e residir na cidade de São Carlos há mais de três anos. No caso do Parque Novo Mundo, a prefeitura ofereceu incentivos tributários como isenções do ISS da construção, IPTU durante a construção e ITBI na transmissão do imóvel (Prefeitura Municipal de São Carlos, 2005).

5.7 Relação entre compradores, corretores, financiadores e o espaço social

Segundo Bourdieu (2001), a realização da compra se dá pela correspondência das características sociais dos compradores e das empresas, das formas de publicidade e dos vendedores (muitos possuem baixa escolaridade).

Na pesquisa realizada em São Carlos foi possível perceber que a homologia entre corretores e compradores faz parte da estratégia de convencimento com frases como: "Eu sei, também tenho essa dificuldade e a enfrentei". Um exemplo da similitude de *habitus* entre compradores e vendedores foi percebido em uma entrevista com um dos compradores:

> *Eu tinha desconfiança quando um corretor estava oferecendo uma determinada oportunidade de compra de imóvel. Mas quando o corretor me disse que também estava comprando um imóvel, que pretendia casar em breve e que estava dependendo da ajuda dos pais, me senti mais seguro pois estava exatamente na mesma condição e, além disso, se o corretor comprou naquele mesmo lugar, parecia ser um investimento mais acertado* (Mutuário entrevistado do Mont Park, 2013).

Sem dúvida esse "código" é importante para que o comprador tenha confiança na compra realizada. Bourdieu (2001) comenta que "não há interação que dissimule tão bem a sua verdadeira base como a relação entre o comprador e o vendedor numa transação imobiliária", pois a verdade da interação está nos dois agentes e no espaço social onde estão inseridos.

A maior parte dos corretores entrevistados tem ensino superior incompleto/completo e trabalha apenas por comissão (1,3% do valor dos imóveis), com relatos de meses que ficaram sem receber ou que receberam pouco por não terem conseguido vender imóveis. Os corretores assumem todos os custos de alimentação e transporte – logo, a pressão para fechar um negócio está relacionada à sua própria precariedade no trabalho e, para além dos discursos, há de fato uma afinidade de *habitus* com muitos compradores: moram com pais, em casas alugadas ou financiadas e todos pretendem comprar uma casa no futuro.

Sobre a relação com outros corretores e com o trabalho de corretor, os entrevistados fizeram os seguintes comentários:

> *Neste ramo tem que tomar cuidado com o que fala e com quem fala, pois vivemos de comissão e muitas vezes falta ética [...] No mercado imobiliário a concorrência entre os corretores é muito grande. É uma área com grande rotatividade porque tem muita*

gente buscando renda rápida e fácil; entra para tentar a sorte, mas logo desiste quando percebe as dificuldades da área, como, por exemplo, o trabalho sem vínculo empregatício (Corretor 1 – grande empresa imobiliária em São Carlos).

Em um comentário, um corretor nos contou que há muitos profissionais da área imobiliária com uma segunda ocupação, por causa da irregularidade da renda por comissão.

O representante da construtora independente entrevistado trabalha em regime de CLT. Embora ele também possa vender imóveis, seu trabalho está mais relacionado à contratação de trabalhadores para a construção. Um de seus principais apontamentos é que a CEF demora demais para liberar os financiamentos e, dessa maneira, eles ficam muito tempo com as casas paradas.

Segundo os corretores da grande construtora pesquisada e o funcionário da construtora independente (que atua em um bairro mais pobre de São Carlos, a Cidade Aracy), a maior parte das pessoas tem dificuldades em comprar imóveis por incapacidade financeira, dificuldades de compreender o processo burocrático e problemas com a documentação. Acrescenta que a maioria dos compradores tem por intenção sair do aluguel ou sair da casa dos pais e morar com cônjuge, com composição de renda do casal.

As diferenças apresentadas pelo construtor independente é que as pessoas priorizam preço e apenas critérios básicos da casa; da mesma forma, 80% das pessoas não têm renda suficiente e por isso utilizam o Decore (comprovação de complementação de renda autônoma registrada em cartório), o que na prática representa uma renda informal ou um contorno às exigências legais para se enquadrar na burocracia. Esse último caso levaria a um maior comprometimento da renda, do que os 30% exigido por lei para financiamentos. Porém, segundo o construtor, esse comprador, já habituado a ter boa parte da sua renda comprometida com aluguel, em geral está disposto a "apertar" as contas.

Com respeito às informações sobre o perfil dos compradores, segundo os corretores entrevistados, a maior parte das pessoas que procuram uma casa própria tem ensino médio completo com faixa etária em torno de 25 anos. Perfil dos compradores: professores, vendedores, estudantes, funcionários de empresas metalúrgicas, comércio, eletricistas, entre outros. A maioria busca compor renda de casal para comprar a casa, utilizando na maior parte das vezes renda comprovada em carteira e RPA (complementação de renda) para atingir uma melhor condição de financiamento.

Outra questão importante é a confiança. Um dos corretores fez um comentário sobre a relação de confiança com os compradores:

> *Muitos compradores acham que estamos enganando-os, de fato muitos corretores não estão preparados para fazer uma venda e podem agir de má-fé ou por falta de informação* (Corretor 1, 2013).

> *Em geral quando um comprador está desconfiado, nós chamamos um gerente para confirmar uma informação, isso costuma dar mais confiança e ajuda a fechar o negócio* (Corretor 2, 2013).

Como podemos perceber, há uma relação de desconfiança por parte dos compradores em relação aos corretores. Estes, por sua vez, colocam-se como meio para reduzir o fosso entre as esperanças e as possibilidades dos compradores, em que o corretor age como banco, posicionando-se como defensor da pessoa, mas, na verdade, dentro da perspectiva de que a pessoa se reduz à sua perspectiva de ganhos. Para isso, fazem uso de recursos linguísticos mais próximos ou mais afastados, mais técnicos, como analisou também Bourdieu (2001) no caso francês.

Dessa maneira, segundo o autor, não é fácil discernir onde termina o Estado e começa a sociedade civil, pois o vendedor impõe normas jurídicas, mais aptas que o próprio banco, ao tomar em mãos os seus próprios interesses. Na verdade, o vendedor tem que se movimentar entre a tensão de forçar o cliente a fazer mais esforços e o receio de insolvabilidade. Obviamente, sem deixar o argumento da saída do aluguel, conquista do sonho da casa própria e passando pelo significado de um investimento financeiro que se valoriza, colocando o comprador na posição de um investidor, fazendo uso da formação da vida econômica que influencia a situação psíquica e cultural como afirma Simmel (1998).

Bourdieu (2001) comenta sobre o fato de que funcionários podem ser levados, pela força da defesa dos interesses do seu campo e dos seus privilégios, a enveredar por ações que contribuem para a defesa das conquistas sociais a que estão ligados interesses burocráticos. Sobre esse assunto, temos o relato a seguir de um mutuário de um dos empreendimentos da MRV em São Carlos, o Mont Park:

> *Já no correspondente bancário, fui informado de que teria que depositar mil reais para que o contrato fosse validado na Caixa Econômica Federal. Quando cheguei na CEF, a funcionária, após fazer o cadastro perguntou sobre os mil reais, que seriam para um seguro de vida e que a minha aceitação daria desconto na escritura. Após me informar no cartório, me dei conta de que estava sendo enganado e o curioso é que, para um cliente que estava do lado, conhecido da outra funcionária que estava atendendo, pediu apenas que ele colocasse uns cinquenta reais para suprir taxas da conta bancária* (Mutuário 1 do Mont Park/MRV – São Carlos, 2013).

Como podemos perceber, em todas as etapas da compra de uma casa, os compradores passam por pressões financeiras que estão associadas à estrutura de remuneração dos corretores de imóveis e dos funcionários de bancos, que precisam realizar metas e acabam por "ludibriar" compradores para conseguir vender mais produtos financeiros.

Outra entrevistada, que comprou apartamento no Mont Park, apontou que ofereceram produtos financeiros e que haveria em troca o mesmo hipotético desconto na escritura. Em consonância com Bourdieu (2001), essa lógica perpassa pela oposição entre concepção no centro e execução na periferia; entre o serviço público (e o interesse geral) e os interesses privados; teoria/prática; longo prazo/curto prazo.

Esses trabalhadores (corretores, despachantes e funcionários dos bancos), inseridos numa lógica de curto prazo que atribui incerteza a sua própria renda, tem que se desdobrar para convencer o comprador de que os impactos na sua renda no curto prazo lhe trazem vantagens no longo prazo, com o objetivo primeiro de atingir suas próprias metas pessoais, ao mesmo tempo que grande parte desses trabalhadores também está em situações de classe, muitas vezes, semelhantes aos compradores, apresentando ao mesmo tempo interesse e também homologias estruturais que refletem nos seus discursos.

Quando os corretores foram questionados sobre a relação da prefeitura e instrumentos de pressão das construtoras, um dos entrevistados deu o seguinte relato:

> *É um jogo que interessa tanto à prefeitura quanto à construtora. Para a prefeitura, são mais pessoas pagando impostos e consumindo produtos na cidade. Além disso, dizem que a prefeitura conseguiu que a construtora bancasse a adaptação de acessibilidade nos órgãos públicos por meio das construtoras, e fez isso por meio do poder de pressão que ela exerce, já que é ela que regulariza terrenos e emite o habite-se por exemplo. Em contrapartida, a prefeitura pode facilitar a entrada dessa construtora em detrimento de outras* (Corretor 1, 2013).

Se por um lado as construtoras oferecem um maior mercado consumidor e de impostos na cidade, por outro, isso encarece a longo prazo a infraestrutura social e urbana a ser adotada, e dessa maneira tem sido exigido maiores contrapartidas por parte das construtoras. Em troca de toda essa contrapartida, a prefeitura aparentemente tende a facilitar mais a entrada de certas construtoras, e isso reflete diferenças na infraestrutura centro/periferia, reproduzindo a exclusão e segregação espacial em novos modos. Ou novas formas de dominação que necessariamente passam pelo simbólico.

5.8 Compradores de apartamentos e casas em São Carlos

Durante a pesquisa de campo com corretores e compradores, percebemos três tipos principais de compradores: jovens entre 20 e 25 anos compondo renda com futuro cônjuge; jovens compondo renda com os pais e compradores para especulação imobiliária, o que representa uma subversão do programa. Foram entrevistados cinco compradores das faixas 2 e 3 do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de São Carlos.

O programa permite a composição de renda com no máximo três pessoas que podem ser: cônjuge ou companheiro(a); filho; pai ou mãe; padrasto ou madrasta; neto; avó ou avô; irmão ou irmã; enteado; tio; sobrinho; primo; sogro; genro ou nora; cunhado. Podemos perceber, com essa norma, que o mercado busca contornar a incapacidade financeira das pessoas com a solidariedade entre familiares e entre gerações, conclusão que estaria em diálogo com as "leis gerais" da sociologia econômica, que, por sua vez, pregam a existência de relações morais, simbólicas, culturais, políticas e sociais na construção social dos mercados, ou seja, para além da ortodoxia das leis puramente econômicas.

Quanto aos compradores de São Carlos, percebemos dois momentos de compra: os compradores que compraram no início do programa e colheram vantagens por terem entrado antes da especulação; outros compradores que relataram só ter feito a compra por conta dos subsídios oferecidos pelo programa – baixos juros e valor acessível –, já que posteriormente esses mesmos empreendimentos valorizaram vertiginosamente.

Para termos ideia da influência da especulação imobiliária, citamos o caso da Rodobens, que é focada na construção de casas e construiu condomínios em São Carlos. Entrevistamos um comprador de uma casa do Condomínio Moradas 1, que é também corretor de imóveis. Quando perguntado sobre a estrutura no entorno, ele diz:

> *Não temos hospital próximo, apenas no bairro vizinho, o Santa Felícia. O ônibus aqui passa de hora em hora e, no sábado, a partir das 14 horas até o final do domingo passa de 2 em 2 horas. Há uma escola de ensino fundamental próxima. No condomínio que está sendo construído ao lado, já está partindo do valor de 115 mil reais, é a mesma planta, sendo que o meu custou menos de 80 mil* (Mutuário do Moradas 1, 2013).

Temos aqui uma materialização de uma segregação do espaço social que se sustenta na especulação imobiliária. Os empreendimentos da MRV se localizam perto da universidade ou perto de grandes empresas, ao passo que o empreendimento do Prohab varia entre as melhores e piores localizações dependendo da

faixa de renda. Informamos que o construtor independente entrevistado vendia casas em um bairro popular, também afastado – o que tem a ver diretamente com sua posição no campo dos construtores.

O menos comum, segundo os corretores entrevistados, é a compra de casa própria por parte da *nova classe trabalhadora* que ingressou no mercado recentemente, com salários mais baixos. Segundo os corretores, é difícil convencer essa *nova classe* de sua incapacidade financeira e de suas restrições documentais (comprovação de endereço, inadimplência etc.). Esse grupo deseja e idealiza uma casa bem localizada em condomínio fechado com acesso a lazer. E, para isso, está disposto a correr os riscos e os constrangimentos necessários, tais como a não aceitação de documentos e outros fatores.

O estudo da casa própria indica que o mercado habitacional em São Carlos é uma construção social, influenciada pelo papel do Estado, dos municípios e das empresas dos mercados; ou seja, variáveis para além do aspecto econômico foram identificadas na construção social desse mercado.

Conforme informa Silva (2013), apesar de haver uma dominação da corrente cultural das finanças nos governos no período analisado (2003-2012), o fato é que é necessário diferenciar isso da ideia de submissão do governo aos agentes financeiros privados, uma vez que o governo de 2003 a 2012 se posicionou como um grande *player* do mercado com financiamentos e investimentos por meio de suas empresas e instituições financeiras públicas, ao mesmo tempo que se colocou em convergência econômica e estratégica com a iniciativa privada, pelas parcerias público-privadas, o que torna os dados empíricos e análise mais complexa.

No caso do Programa Minha Casa Minha Vida, apesar do protagonismo do setor privado, as regras e a coordenação ficam a cargo do governo federal, que é um ator bastante poderoso nesse jogo.

Conclusões

O cenário do mercado habitacional no Brasil contemporâneo se torna mais complexo por causa da dominação simbólica da cultura das finanças na sociedade, uma vez que o governo, no período analisado, atua dentro de uma lógica de ajuda individualizada e de acumulação financeira, reforçando o individualismo. Por outro lado, o governo criou a possibilidade de compra por parte da nova classe trabalhadora pela solidariedade familiar (combinando rendas conjuntas) para contornar a primeira ideia colocada (individualismo).

Nesse contexto, o mercado opera grande especulação, o que, por sua vez, dificulta a compra dos imóveis; da mesma forma, os próprios compradores estão inse-

ridos dentro da lógica da moradia como investimento financeiro, ao mesmo tempo que se percebe uma nova segregação espacial que privilegia as faixas 2 e 3 dos financiamentos, em detrimento da faixa 1 do programa, teoricamente considerada o público-alvo. Assim, o programa estaria submetido à lógica de especulação imobiliária, o que tem ocasionado na cidade de São Carlos e em outras cidades uma reprodução das desigualdades e do capital cultural e econômico para as classes mais privilegiadas, que são mais bem localizadas do ponto de vista da infraestrutura.

Contudo, a política de atendimento ao déficit habitacional está submetida à lógica do modelo de desenvolvimento econômico com foco na geração de emprego e renda, com fomento à construção civil, colocando a questão da renda fundiária e de desigualdades estruturais de acesso à casa própria em segundo plano.

Uma vez que a materialização das obras é sustentáculo da engenharia financeira empreendida pelo governo e da elite financeira, econômica e industrial, a continuidade das obras em longo prazo passa a ser um fator de possibilidade de materialização dessas políticas de governo como políticas de Estado, especialmente pela força da convergência de elites (parcerias público-privadas), com um horizonte de obras planejadas via PAC a médio prazo.

Sobre as classes sociais, informamos que o governo atendeu a todas elas, embora proporcionalmente tenha atendido mais a famílias com maior capacidade financeira; da mesma forma, atendeu também a um nicho de consumidores que tradicionalmente não tem acesso ao crédito facilitado e não tem boa relação com as altas taxas de juros. Assim, o governo buscou uma aproximação entre condições de financiamento mais favoráveis e capacidade financeira dos compradores.

É inegável que existe uma dominação da corrente cultural das finanças no seio do governo. Contudo, é necessário diferenciar isso da ideia de submissão aos agentes financeiros privados no caso brasileiro. Seguindo essa lógica, argumentamos que o governo de 2003 a 2012 se colocou como articulador com a iniciativa privada, como *player* importante nos financiamentos e investimentos no capital produtivo e infraestrutura, exercendo um poder de controle relevante por meio do capital econômico via Tesouro associado a outros capitais que variam de setor para setor no PAC (como vimos no Programa Minha Casa Minha Vida) e na cadeia produtiva. Por outro lado, o governo coloca em prática um novo modelo de desenvolvimento, que evidencia parcerias público-privadas, fomento da produção e coordenação do Estado.

Portanto, independente das críticas e ambiguidades do processo, não podemos negar a importância do Programa Minha Casa Minha Vida, não somente na produção de oferta e da demanda de casas para as diversas classes e inclusive as classes populares, mas, sobretudo, pela geração de emprego que o setor de construção tem mobilizado, conforme veremos no próximo capítulo.

6

PAC e PPPs no setor elétrico: instituições, agentes, composições acionárias e mercado de trabalho

6.1 Introdução

O capítulo se dedica ao setor elétrico, identificando novos enquadramentos culturais na relação Estado e mercado dos governos entre 2003 e 2012. Defende a presença de conteúdos morais na política monetária, nos discursos e nos capitais dos principais agentes responsáveis pelo novo modelo do setor elétrico estabelecido. Entre os conteúdos morais, o capítulo reforça a ideia de usar a política monetária heterodoxa, atendendo ao mesmo tempo a exigências centrais da ortodoxia econômica, sob a justificativa de geração de emprego e renda como meio de inclusão social.

Assim, apresenta uma grande convergência entre ministérios da mão direita e da mão esquerda do Estado, segundo o novo modelo de desenvolvimento adotado, através de diversos ministérios/órgãos: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Trabalho, Banco Central, BNDES, conflitos entre a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), entre outros. Além disso, com o objetivo de fazer um mapeamento desse espaço social e mostrar os conflitos e as contradições relacionadas ao PAC, apresentamos os pontos de vista das ONGs sobre os impactos ambientais e sociais gerados pelas hidrelétricas de Jirau e Belo Monte, bem como demonstramos algumas estratégias destas e, em seguida, reações por parte dos conglomerados para evitar danos à imagem dos empreendimentos.

Temos como método a análise dos programas de governo, dos relatórios sobre as reuniões do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e do

Conselho de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), a partir dos quais foi possível verificar nos discursos a necessidade de práticas econômicas heterodoxas com foco na geração de emprego e renda.

6.2 Novo modelo do setor elétrico: um olhar a partir das trajetórias sociais e capitais dos agentes governamentais relevantes

O novo modelo do setor elétrico, criado em 2004, nasceu de uma série de eventos e seminários relacionados ao tema que culminaram no documento *Diretrizes e linhas de ação para o setor elétrico brasileiro*, publicado pelo Instituto Cidadania (atual Instituto Lula), com propostas que tinham por base o programa eleitoral geral do Partido dos Trabalhadores, chamado *Concepção e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil,* em 2002. O novo modelo sofreu também influência do relatório do Comitê de Análise do Sistema Hidrotérmico, elaborado em 2002 pelo governo Cardoso por ocasião de análise sobre as razões da crise energética.

Na mesma lógica metodológica dos capítulos anteriores, realizamos uma análise prosopográfica dos principais agentes do processo. O objetivo é buscar entender opções políticas considerando a trajetória de cada agente envolvido. Assim, a tabela a seguir apresenta os principais autores das diretrizes:

Quadro 6.1 Alguns membros das diretrizes para o novo modelo do setor elétrico

Agente	*Cargo à época (2002)*	*Hoje*
Luiz Pinguelli Rosa (coordenador)	Presidente da Eletrobrás	Professor (UFRJ)
Dilma Rousseff	Secretária de Energia, Minas e Comunicações (RS)	Presidenta da República
Maurício Tolmasquim	COPPE-UFRJ	Presidente da EPE
Ildo Sauer	Professor de pós-graduação em energia (USP)	Professor de pós-graduação em energia (USP)
Guido Mantega	Assessor econômico do Instituto Cidadania	Ministro da Fazenda

Fonte: Silva (2013).

A tabela nos indica que vários autores dessas diretrizes – lembramos que a diretriz se tratava, ainda, de uma proposta eleitoral específica para o setor elétrico – ocuparam cargos relevantes no governo, e influenciaram o novo modelo do setor elétrico que viria a ser introduzido em 2004.

Essas diretrizes propunham, de maneira geral, a volta ao conceito de serviço público e a centralização das instituições (com destaque às agências reguladoras) em relação ao Estado. No discurso proferido por Lula sobre a crise energética, quando ainda era pré-candidato em 2002, temos sinais da proposta política que estaria por vir:

> Qual seria então a verdadeira explicação para o problema? Como era possível que toda uma política econômica apresentada como moderna tivesse provocado um vexame dessa ordem, num governo em que todos os cortes nos gastos sociais e todo o processo de privatização tiveram como justificativa a tão falada eficiência competitiva? Que eficiência era essa? [...] Ao final de meses de reuniões, estudos, debates e seminários reunindo diferentes segmentos da área, o Instituto Cidadania, seguindo sua trajetória de somar forças e formular alternativas democráticas de políticas públicas que coloquem o Brasil de novo numa rota de crescimento econômico com justiça social, apresenta à sociedade brasileira, aos poderes públicos, às entidades representativas de trabalhadores e empresários o presente conjunto de propostas (Instituto Lula, 2002b).

Nesse trecho, percebe-se que o setor é colocado, com outras propostas, como parte integrante do modelo de desenvolvimento desejado, o qual deveria ser voltado ao crescimento econômico com geração de empregos e renda. Dessa maneira, para garantir o controle do setor visando a garantir a realização desse modelo, o caixa da Eletrobrás (R$ 8 bilhões/ano) foi considerado suficiente; ademais, o governo deveria buscar apoio em investimentos da iniciativa privada, estabelecendo parcerias público-privadas, em detrimento de modelos puramente de mercado.

Outro ponto interessante que estava presente nas diretrizes (reflexo do programa de governo) era a proposta da mudança da lógica da política monetária associada às limitações do déficit público, oriundas de acordos com o FMI, para que as empresas públicas pudessem realizar investimentos com rentabilidade adequada e com utilidade social, eliminando restrições de financiamento às empresas públicas.

Para a compreensão do novo modelo de setor elétrico, apresentamos a Figura 6.1 a seguir, que indica as principais instituições desejadas pelo governo:

Figura 6.1 Estrutura institucional do novo modelo do setor elétrico

Fonte: ONS (2012).

Como mostra a figura, as principais instituições desse processo são: o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), instituição que foi criada no governo Cardoso, mas que sofreu significativas alterações no governo Lula, passando a abranger decisões sobre toda política energética com predomínio do Ministério de Minas e Energia (MME), que tem o poder de definir as prioridades de licitação, com participação do BNDES, Eletrobrás e Petrobrás, com predomínio, portanto, do capital econômico público no espaço que define as matrizes energéticas a serem estabelecidas (Silva, 2013).

Podemos observar com a introdução do novo modelo, que houve mudanças no papel das agências reguladoras, que perderam o poder de outorgar – o qual foi passado para a Secretaria de Planejamento Energético (SPE) e Secretaria de Energia Elétrica (SEE), criadas no MME –, motivo que fez que o ministério passasse a ter maior controle sobre as eleições da diretoria, com interferência direta do poder executivo e aprovação em sabatina no Senado por meio de acordos do presidencialismo de coalizão.

Dentro do processo da reforma do modelo energético, o governo criou o Grupo de Trabalho sobre Conteúdo Local no Setor de Energia Elétrica (GTCLEE), com o objetivo de gerar tecnologia e empregos locais; e o Grupo de Trabalho de Avaliação das Instalações de Geração, Transmissão e Distribuição Amortizadas, com desdobramentos na redução da conta de energia elétrica em 2013 por usinas que tiveram suas concessões vencidas – 16,8% para consumidores e 20% para a indústria.

Na busca pela melhor compreensão das delimitações do que o governo Lula tem proposto por política de Estado, analisamos discursos dos agentes que participaram da construção do novo modelo do setor elétrico, mas que se retiraram do processo e passaram a fazer críticas ao novo modelo, demonstrando que não só o modelo técnico não era consenso, como a própria visão de Estado e de sua atuação não era homogênea.

Nesse ínterim, damos destaque para Luiz Pinguelli Rosa, que fez parte da construção do programa do PT e foi presidente da Eletrobrás em 2001, ainda no governo Cardoso, mantido no cargo até 2004; Ildo Sauer, que fez parte também da construção das diretrizes do setor elétrico, ocupando cargos relacionados ao setor de gás na Petrobrás; e Sérgio Bajay, que fez parte do Comitê de Análise do Sistema Hidrotérmico, que analisou as razões da crise energética em 2001.

Dos discursos produzidos por esses agentes, é possível depreender que se objetivava um Estado mais centralizador, com propostas do aumento do tamanho da Eletrobrás e do uso dos lucros em melhorias de políticas públicas.

A participação do governo como preponderante para atingir preços menores foi indicada por Bajay (2010). Porém, para o autor, o papel social com objetivo de melhoria de renda por conta de preços menores deveria ser separado do papel estratégico do negócio.

Temos nesse dado um indicativo de como o governo tem buscado convergir a economia a uma ideia de inclusão social. Já Ildo Sauer faz críticas aos interesses atendidos:

> O governo atende às pressões que estão à mesa, que estão na imprensa, no parlamento, na base de apoio, nos círculos empresariais, e vai entregar o patrimônio público ao setor privado com aura de quem está resolvendo um problema histórico da população (Sauer, 2011).

As falas dos agentes reforçam a ideia de que o governo empreendeu mudanças por meio do controle via capital econômico e institucional, articulando-se com a iniciativa privada e usando essa parceria para atuar nas falhas de mercado na busca de melhores preços, tratando a modicidade tarifária como meio de redução de desigualdades sociais.

Em outro sentido, uma crítica presente na fala de Sauer é que atuar dentro da lógica de mercado e não utilizar os lucros em melhorias sociais, utilizando para isso apenas os royalties, seria abdicar de uma política mais efetiva. Essa política, nas palavras de Bourdieu (1997a), seria agir nas estruturas da desigualdade.

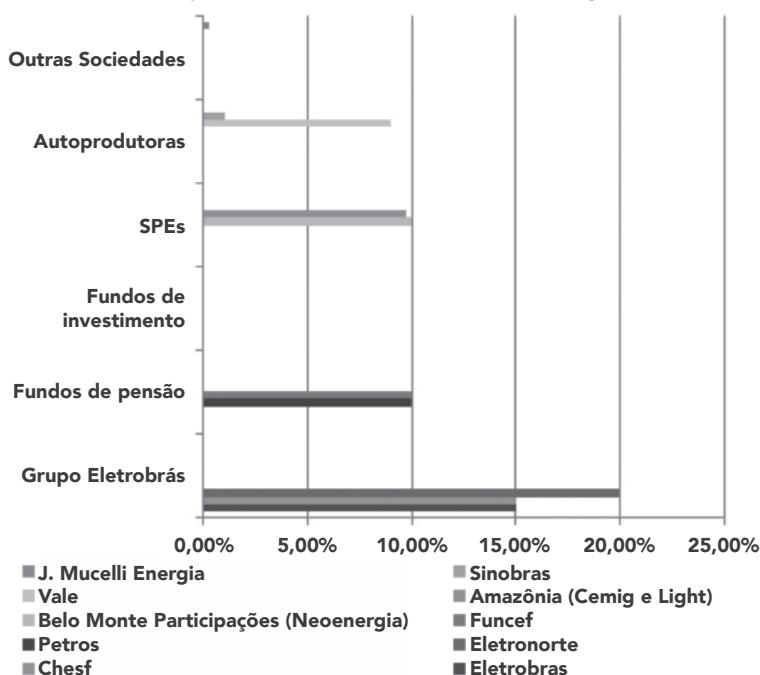
Para compreender com mais detalhes como se deram as mudanças da política monetária e do PAC no setor elétrico, apresentamos, a seguir, dois estudos

de caso sobre duas das maiores usinas hidrelétricas em construção durante o governo Lula-Dilma, Belo Monte e Jirau.

6.3 Composição acionária, estrutura de capitais, redes e isomorfismos nas SPE Norte Energia (Usina de Belo Monte) e Enersus (Usina de Jirau)

O estudo de caso das Usinas Belo Monte e Jirau têm por objetivo demonstrar como o governo tem efetivado participações acionárias e geração de emprego no setor.

Para o caso da Usina de Belo Monte, temos a seguinte distribuição acionária:

Gráfico 6.1 Distribuição acionária do Consórcio Norte Energia S.A.

Fonte: Silva (2013).

Como se pode observar no gráfico anterior, a Eletrobrás (estatal) tem a participação acionária majoritária; damos destaque também para a participação dos fundos de pensão de empresas públicas, tanto diretamente quanto em participações acionárias relevantes em empresas como a Neoenergia, Light e Vale. Chamamos a atenção para a sistemática presença dos grandes constru-

tores[1] em todas as obras do PAC, demonstrando que o modelo de desenvolvimento tem um dos pilares na convergência de elites, conforme argumenta Grün (2005).

A Norte Energia recebeu a primeira parcela de R$ 5,2 bilhões, dos R$ 22,5 bilhões que foram emprestados pelo BNDES. Desses recursos, R$ 3,1 bilhões foram diretos e o restante foi via CEF (R$ 1,6 bilhões) e pelo BTG Pactual (R$ 464 milhões) (Valor, 2013). Dessa maneira, podemos perceber que o governo fomentou também o financiamento privado no setor, embora em menor grau.

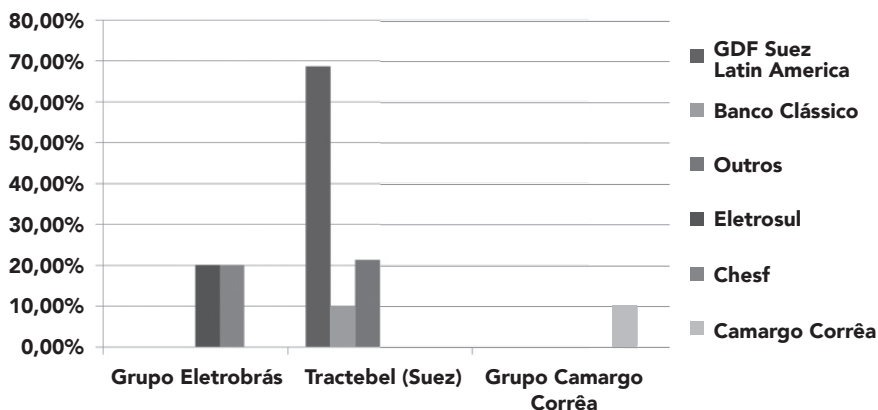
Sobre o leilão, o consórcio ganhador ofereceu R$ 78,00 por Megawatt-hora (MWh), para um preço máximo de R$ 83,00 por MWh, ou seja, um deságio de 6,02% (MME, 2010). De fato, o preço atingido foi considerado baixo.

Mesmo assim, o valor total negociado durante 30 anos foi de R$ 62 bilhões de reais, sem contar a possibilidade real de adiantar unidades geradoras (antes da conclusão das obras), o que faz que negociem no mercado livre a preços mais altos (indicando que ainda existe especulação), já que 70% do mercado são regulados e 30% podem ser negociados no mercado livre, o que configura nesse espaço social uma subversão do mercado em relação às intenções iniciais do governo, embora, paradoxalmente, o governo se coloque como interessado nos valores, uma vez que o lucro do sócio majoritário estatal representa um resultado econômico para o Estado, em última análise.

De fato, o governo até então tem atingido preços baixos de energia nos leilões, fruto de sua posição majoritária no consórcio, aparentemente atuando na falha de mercado em possíveis acordos informais em licitações.

A seguir, apresentamos a distribuição acionária da Enersus S.A., consórcio vencedor da licitação da usina hidrelétrica de Jirau:

1. O Consórcio Construtor de Belo Monte (CCBM) é formado por dez empresas do setor de construção pesada do país, liderada pela Andrade Gutierrez; e reúne também a Camargo Corrêa, Odebrecht, Queiroz Galvão, OAS Ltda, Contern, Galvão, Serveng, J. Malucelli e Cetenco – ressaltamos que essas construtoras aparecem sistematicamente em obras em outras áreas do PAC, representando parte do grupo que compõe a convergência de elites com o governo, presentes também no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

Gráfico 6.2 Distribuição acionária do Consórcio Energia Sustentável do Brasil

Fonte: Silva (2013).

Como podemos ver no Gráfico 6.2, tem destaque a participação da Tractebel Energia, na qual a estatal francesa GDF Suez é acionista majoritária com 68,71%, e o Banco Clássico, pertencente à João Abdalla Filho, com 10% da Tractebel, é acionista minoritário, embora a Eletrosul e Chesf tenham participações muito significativas (40%).

O preço ofertado pela energia foi de R$ 71,37 por MWh, ficando 21,5% abaixo do teto inicial, com ganhos previstos de R$ 24,883 bilhões durante trinta anos, embora esses valores possam subir por conta do aumento de unidades geradoras propostas; devemos levar em conta, ainda, que essa energia pode ser vendida no mercado livre, com um ágio maior, o que já vem ocorrendo a partir de 2012.

O BNDES realizou empréstimos diretos, indiretos e por meio de debêntures ao consórcio Enersus, num total de R$ 9,52 bilhões, representando 60,8% do total, com 50% de maneira direta e 50% via Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Bradesco e Itaú BBA (BNDES, 2011).

No conjunto, essa parceria público-privada estaria gerando emprego e renda na sociedade brasileira. Vejamos.

6.4 Geração de emprego e renda: sistematização do processo pelo BNDES e Ipea

Segundo Jardim (2013), nos anos 1990 a questão do desemprego passou a ocupar o centro do debate público, pois o mercado de trabalho apresentou uma evolução sem precedentes na informalidade. Esse cenário, ainda segundo a autora, estava em consonância com as diretrizes do FMI, sobre a necessidade de os

países empreenderem desregulamentações em suas leis trabalhistas, que eram responsabilizadas como causas do desemprego.

Para Druck (2011), afirmar que a precarização do trabalho está no centro do capitalismo flexível significa entender a precarização como parte de uma estratégia de dominação.

Segundo Jardim (2013), o PAC, compreendido no contexto da interação entre Estado e mercado, é evidência da produção e reprodução de formas de pensamento, na compreensão do Estado sobre justo/injusto, emprego/desemprego, moral/imoral, público/privado, os quais são evidentes nos arranjos do PAC.

Este capítulo está em consonância com essa ideia, tendo em conta a afirmação de que essa forma de pensamento está circunscrita em constructos morais presentes na crença e origens sociais do grupo dirigente de 2003 a 2012 (como visto no Capítulo 1), com tentativas de prescrição desses valores no Estado, de maneira sistemática, tanto na geração de empregos de forma normatizada e vinculada a empréstimos das instituições financeiras estatais como no estabelecimento de uma agenda de obras públicas de longo prazo.

Para fins de demonstração de nossa tese, apresentamos, a seguir, as principais políticas dos ministérios relacionadas a essas estratégias:

Quadro 6.2 Políticas econômicas e sociais com o objetivo discursivo de geração de emprego e renda

Programa/ministérios responsáveis	*Descrição*	*Dados financeiros*
Recursos do Tesouro ao BNDES/MF	Venda de títulos públicos e repasse dos recursos para que o BNDES financie o capital produtivo e PAC	2009-2012: R$ 243 bilhões repassados ao BNDES
Parcerias público-privadas (Planejamento, Orçamento e Gestão; Minas e Energia)	Lei n. 11.079: institui normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da administração pública	2004: BNDES financia 54% do setor privado 2011: 75% dos financiamentos às PPPs Exemplo: Usina de Belo Monte (26 bilhões em financiamento – setor público e fundos de pensão como sócios majoritários (Silva, 2013).
Plano de Aceleração do Crescimento (Fazenda, Casa Civil e Planejamento, Orçamento e Gestão)	Programa que centraliza e acompanha obras em logística, energia e infraestrutura social e urbana Programa Minha Casa Minha Vida: menores taxas de juros; subsídio; voltado preferencialmente à mulher	2007-2010 (Silva, 2013): Logística: R$ 64,4 bilhões Energia: R$ 155,8 bilhões Infraestrutura social e urbana: R$ 230 bilhões

continua...

Quadro 6.2 Continuação

Programa/ministérios responsáveis	*Descrição*	*Dados financeiros*
Planseq, PAC, Bolsa Família (Trabalho e Emprego; Desenvolvimento Social e Combate à Fome)	Programa de capacitação profissional que vincula os cadastrados no SINE do Bolsa Família às oportunidades de trabalho no PAC	Dados por município
Desonerações tributárias (Fazenda)	Programa de reduções em IPI, PIS e Cofins nas obras do PAC e no capital produtivo (sobretudo para a linha branca e automóveis)	Redução na conta de energia: 16,8% (consumidores) e 20% (indústria) IPI: reduções específicas para cada tipo de carro, por potência, além da linha branca (2013)
Microcrédito	Programa voltado ao crédito produtivo, com preferência para a mulher	Objetivo de favorecer, pelo Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), o acesso às microfinanças no Brasil (Miguel, 2012)

Fonte: Silva (2013).

Todas as políticas apresentadas no quadro anterior são justificadas discursivamente como necessárias para fazer uma inclusão social que transcenda o assistencialismo. O BNDES tenta demonstrar os efeitos de geração de emprego e renda por meio do Modelo de Geração de Empregos, desenvolvido em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, com base nos dados do Sistema de Contas Nacionais publicado pelo IBGE, por Najberg e Ikeda (1999).

A seguir, apresentamos os dados sobre estimativas de empregos gerados via recursos do BNDES:

Quadro 6.3 Estimativas de geração de emprego e renda oriundas dos recursos do BNDES

Horizonte temporal	*Desembolsos tesouro/ acumulado com terceiros*	*Efeito direto*	*Efeito indireto*	*Efeito renda*	*Total*
(jan. 2009-dez. 2012)	R$ 275,5 bilhões/ R$ 390,9 bilhões	2.202,70 mil	2.047,00 mil	4.522,0 mil	8.771,7 mil

Fonte: BNDES – Relatórios Gerenciais (2009-2012).

Em convergência aos dados apresentados pelo BNDES, com mais de 8 milhões de empregos gerados, outras instituições como Ipea (2012) e Dieese também se apresentam proporcionalmente convergentes às análises do BNDES, com dados ampliados porque leva-se em conta a economia como um todo. Essa informação estaria em diálogo com o Capítulo 4 desse livro, sobre a geração de empregos com obras do PAC.

Buscando uma compreensão aprofundada de como esses empregos estão sendo gerados, realizamos uma análise para as duas usinas estudadas.

Assim, para o caso da Usina de Belo Monte, segundo a coordenadora do SINE Marabá, Luana Bastos, o empregador comunica a vaga ao SINE, que tem de encaminhar à empresa entre seis a dez pessoas para serem entrevistadas, com vários cursos oferecidos pelo próprio consórcio, pelo governo do Pará e pelo governo federal (Pompeu, 2012).

Apresentamos, a seguir, os dados de emprego do estado do Pará, onde está sendo construída a Usina de Belo Monte:

Tabela 6.1 Dados do emprego por setor no Pará com base no CAGED - MTE

Ano	*Total*	*Indústria Transformação*	*Construção Civil*	*Comércio*	*Serviços*
2007	28.003	1.193	3.761	11.112	8.643
2008	8.726	–5.127	–230	4.595	9.024
2009	7.380	–1981	–40	4.507	4.748
2010	52.297	3.429	8.671	14.914	19.610
2011	51.493	1.166	13.727	11.807	19.567

Fonte: Silva (2013).

Como mostra a tabela, a partir da construção da Usina de Belo Monte em 2010 é possível perceber um aumento de contratados na construção civil. O mesmo tipo de análise com base nos dados de emprego do CAGED foi feito com respeito ao estado de Rondônia (onde está sendo construída a Usina de Jirau). Vejamos a tabela a seguir:

Tabela 6.2 Dados sobre o emprego por setor em Rondônia com base no CAGED-MTE

Ano	*Total*	*Indústria Transformação*	*Construção Civil*	*Comércio*	*Serviços*
2007	8.333	1.783	244	2.851	2.729
2008	5.380	–2.629	2.040	3.102	2.187
2009	24.875	1.110	17.317	2.531	2.556
2010	26.163	3.063	11.969	4.534	5.262
2011	11.781	1.346	–682	6.459	3.839

Fonte: Silva (2013).

Como indicam as duas tabelas apresentadas, a construção das usinas trouxe um acréscimo dos empregos formais, com pico na construção civil em 2009 e 2010. A queda momentânea de empregos na construção civil em 2011 está ligada principalmente a demissões nas Usinas de Santo Antônio e Jirau após os con-

flitos e greve dos trabalhadores por conta das más condições de trabalho no canteiro de obras, o que fez que fosse criada a Mesa de Diálogo e Negociação Tripartite entre construtora, governo e trabalhadores, com o objetivo de coibir a prática de intermediação ilícita e a contratação precária, conforme analisado no Capítulo 4 desse livro.

Portanto, longe de apresentar apenas um conteúdo discursivo deslocado da prática, na busca por legitimar os financiamentos e investimentos, o governo tem efetivamente introduzido políticas que visam a garantir a geração de emprego e renda, numa curiosa convergência entre estratégia financeira e estratégia social que redirecionou um discurso tradicionalmente pertencente à direita do espectro político a uma ressignificação em um discurso de esquerda em termos de inclusão social via mercado, em consonância com a hipótese de Jardim (2010) sobre domesticação/moralização do capitalismo.

Se por um lado as ajudas individualizadas atomizam os indivíduos segundo Bourdieu (1997a), por outro, encarando o perfil das pessoas que foram incluídas na geração de emprego e renda e políticas públicas, ocorreu uma inclusão na solidariedade por meio do trabalho para desempregados estruturais, em sintonia com estudos de Pochmann (2013), os quais indicam que as vagas abertas incluem os trabalhadores das classes populares.

O último tópico demonstra como a sociedade tem reagido ao modelo de desenvolvimento proposto entre 2003 e 2012.

6.5 Críticas ao modelo de desenvolvimento empreendido pelo governo: uma visão a partir dos movimentos sociais

Nesse ponto, com base na sociologia econômica, busca-se compreender como a sociedade influencia os fenômenos econômicos. O governo tem legitimado suas práticas por meio de coalizões com diferentes setores organizados da sociedade, e nos inspiramos no conceito de convergência de elites em Grün (2005) e alongamento dos circuitos de legitimação com base em Bourdieu (1989).

Dessa forma, o governo empreendeu uma ampliação da base de apoio, como as federações das indústrias e comércio, os parceiros privados nas obras e nas empresas em que o governo tem participação societária, movimentos sociais e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), que reúne empresários, sindicalistas, acadêmicos, membros do governo e da sociedade civil organizada.

Analisamos, por outro lado, os discursos críticos dos movimentos que não estão nesse circuito e partes divergentes de movimentos que estão alinhados ao

governo, como os movimentos sociais e ambientalistas que têm reagido aos impactos causados pelas usinas. Essas associações civis, com destaque para a Plataforma BNDES (que reúne uma série de associações) e o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), questionam o modelo de desenvolvimento empregado pelo governo no período de 2003 a 2012 e a transparência dos investimentos do BNDES.

Realizamos uma análise das principais críticas às hidrelétricas de Belo Monte e Jirau por parte das associações civis, com destaque à Plataforma BNDES. Essa associação de ONGs, que questiona tanto o modelo de desenvolvimento quanto a transparência do BNDES, para o caso da Usina de Belo Monte, ajuizou 15 ações via Ministério Público Federal e 21 na defensoria pública.

Isso representa uma nova estratégia do movimento social, incluindo críticas na internet com apoio de atores famosos da televisão e cinema, para gerar constrangimentos relacionados à responsabilidade social, buscando também se aproximar da linguagem dos riscos financeiros desdobrados dos riscos sociais e ambientais mal avaliados, para se legitimar mais na disputa argumentativa.

Foi identificado, através de notícias veiculadas pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), relatos de ribeirinhos, indígenas e moradores da região próxima às obras. Em geral os relatos indicavam: piora dos serviços públicos, aumento da prostituição; pagamentos insuficientes de indenização; perdas de relações sociais que estavam vinculadas a comércios que dependiam dessas relações sem, no entanto, haver contrapartida financeira nesse sentido (Carvalho, 2011b).

Essas ações dos movimentos geram uma impressionante estratégia de reação, que envolvem, por um lado, parceiros públicos, instituições públicas e parceiros privados em uma estratégia conjunta de resposta aos ambientalistas com marketing socioambiental e relatórios de mitigação de impactos. Um caso emblemático foi o anúncio da Aneel no CMSE sobre a necessidade de se elaborar estratégia de resposta aos ambientalistas e a necessidade de pressão sobre o Ministério do Meio Ambiente para que acelere os licenciamentos ambientais (CMSE, 2011).

O governo se colocou, portanto, em uma posição controversa, ora se alinhando aos parceiros privados na defesa dos financiamentos e investimentos, ora tendo que responder às pressões da sociedade civil sobre impactos ambientais e sociais.

Essa posição do governo (divergência, convergência) estaria em diálogo com as pesquisas de Luc Boltanski e Chiapello (2009), que demonstram os eufemismos do capitalismo, que, para se adaptar à nova ordem vigente, desloca-se em direção a valores socialmente legítimos, como as questões sociais, explici-

tadas pela inclusão das mulheres, e o debate sobre responsabilidade social e governança corporativa, que correspondem aos temas de democracia e transparência. De maneira geral, o governo Lula, assim como o capitalismo, cria e recria justificativas sociais e morais visando a angariar colaboradores para seus projetos de saída ortodoxos, mas de chegada heterodoxos.

Da mesma forma que o capitalismo inspira-se nos próprios desejos, anseios e angústias da sociedade para se reinventar, mantendo-se como modelo de produção dominante, utilizando-se de questões caras à sociedade brasileira, como a inclusão social, visando a se legitimar e se reproduzir, o governo Lula também teria criado suas justificativas sociais e morais para a introdução de seu modelo de desenvolvimento, cujo modelo, apesar de dialogar com o neodesenvolvimentismo cunhado por Bresser-Pereira, teria peculiaridades destacadas neste livro, como a junção entre finanças e projetos de inclusão social, política heterodoxa e ortodoxa, estímulo ao mercado interno e parcerias público-privadas. Da mesma forma, o modelo de desenvolvimentos colocado em prática pelo governo Lula se distancia daquele proposto por Vargas.

Conclusões

O capítulo identificou novos enquadramentos culturais na relação Estado e mercado dos governos Lula e Dilma entre 2003 e 2012 com base em três dimensões: a existência de conteúdos morais, evidenciados na política monetária, nos discursos e nos capitais sociais e culturais dos principais agentes, justificados discursivamente e normatizados pelas instituições públicas para geração de emprego e renda como meio de inclusão social.

O texto mostrou, enquanto segunda dimensão do enquadramento cultural, que na década de 1990 houve a emergência de um governo alinhado à ortodoxia econômica e financeira, permitida por um contexto internacional e nacional. Com a piora das condições econômicas na década de 1990, abriu-se espaço para a emergência de outro grupo dirigente a partir de 2003, trazendo ressignificação de discursos da direita do espectro político brasileiro para a esquerda, sob a bandeira de inclusão social via mercado, numa mistura de valores trazidos dos movimentos sociais, espaço social de onde esses grupos dirigentes são oriundos.

Tanto os funcionários do braço esquerdo quanto os do braço direito do Estado apresentam convergência, com exaltação da lógica de produção, em detrimento de funções que demandariam um desinteresse profissional associado, conforme Bourdieu (2001). Portanto, as limitações das correntes históricas (con-

cepção de controle) fazem emergir uma segunda dimensão do enquadramento cultural, com uma relação híbrida entre braço direito e braço esquerdo do Estado sob a ideia de inclusão social via PAC e desonerações tributárias.

Isso se materializou em políticas econômicas heterodoxas com adaptações para atingir as limitações impostas pela ortodoxia econômica, financeira e industrial, como as estratégias para atingir as metas de superávit primário, dificultando posicionamentos dos economistas neoclássicos.

Na terceira dimensão do enquadramento cultural, o governo empreendeu uma convergência de elites com seus parceiros privados (sócios, indústria fornecedora de equipamentos e construtoras); confederações da indústria e do comércio; sindicalistas, acadêmicos e movimentos sociais historicamente ligados ao grupo dirigente e políticas de geração de emprego e de distribuição de renda que aumentaram a aprovação eleitoral do governo, principalmente nas classes populares.

Conclusões finais

Demonstramos neste livro que, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o governo Lula recolocou na agenda do país a temática do crescimento, reinventando a discussão sobre o desenvolvimento e sobre seu financiamento. Nesse sentido, o PAC tem sido uma tentativa do Estado brasileiro, em diálogo com a esfera privada e com os fundos de pensão de empresas públicas, para equacionar a questão de acelerar e sustentar o crescimento da economia brasileira, ao mesmo tempo que investe na redução da pobreza e da desigualdade social, com a criação de novos postos de trabalho, preservando a estabilidade de preços e avançando progressivamente no desendividamento do Estado, através de estratégias como o aumento dos prazos de amortização das dívidas, diversificação dos vencimentos e aumento do mercado interno, retorno em dividendos por parte das instituições financeiras e empresas públicas e incentivos à formalização do emprego; finalmente, desonerações fiscais para aumentar, pelo volume, a arrecadação de impostos.

A partir das diversas pesquisas apresentadas neste livro, foi possível perceber a presença do Estado na construção não somente de políticas públicas, mas também, e sobretudo, na construção social do mercado de trabalho, do mercado da construção civil, o mercado da casa etc. Na prática, os dados mostraram que o Estado "convenceu" a iniciativa privada a investir em seus projetos, passando a dialogar constantemente com empreiteiras, empresas privadas e agentes do mercado financeiro, como os fundos de pensão. Esse diálogo foi possível por meio do arranjo jurídico das parcerias público-privadas.

O livro mostrou as ambiguidades, conflitos e tensões dessa relação, como, em alguns casos, a ausência do cumprimento da legislação trabalhista, o que re-

sultou na precarização e na flexibilização dos direitos trabalhistas e mesmo casos de trabalho escravo.

Da mesma forma, mostrou como as justificativas morais sobre a necessidade do crescimento econômico, da criação dos "campeões nacionais para competir em escala global" e a inclusão de emprego e renda representam um novo deslocamento discursivo do capitalismo brasileiro, de maneira a tornar aceitável e rentável a inclusão da população mais pobre como mecanismo de aumento ainda mais significativo de renda no topo da pirâmide; finalmente, deslocou o conteúdo e a incorporação da crítica ao novo modelo de desenvolvimento para diferentes movimentos sociais, relacionados a impactos ambientais e sociais locais, evidenciando soluções para velhos problemas e a criação de novas contradições que merecem ser pesquisadas.

Por outro lado, o livro deu ênfase à iniciativa do Estado brasileiro, durante o governo Lula e o governo Dilma, na construção de parcerias com mercado, construindo relações híbridas e complexas e desenhando um interessante fenômeno sociológico.

Portanto, as evidências empíricas apresentadas neste livro distanciam os governos de Lula e Dilma do modelo de desenvolvimentismo colocado em prática por Vargas, discutido no primeiro capítulo deste livro, em relação ao setor elétrico.

Em Vargas, temos o nascimento de um Estado que planeja e estabelece uma burocracia consolidada, assim como a emergência de uma classe média que tem demandas urbanas e uma burguesia não cafeeira crescente; por fim, a redução da dependência econômica do setor cafeeiro e a necessidade da indústria de base como estatal levaram Vargas a travar disputas no congresso contra os liberais, usando a estratégia de discutir com cada setor e barganhar recursos e tecnologia com os alemães e os norte-americanos, entre outras.

Nossos dados empíricos nos permitem afirmar que o neodesenvolvimentismo presente no governo Lula-Dilma só é comparável com o modelo de desenvolvimento adotado por Vargas, em relação ao retorno do Estado como ator relevante do jogo. O retorno do Estado no governo Lula aconteceu num contexto de crise do modelo de privatização (crise no modelo neoliberal) adotado pelo governo Fernando Henrique Cardoso nos anos 1990. Lembramos que a crise do modelo de privatizações não aconteceu somente no Brasil, mas antes, no país modelo – a Inglaterra, país de onde inclusive surgiram alternativas para contornar os fracassos das privatizações, como as parcerias público-privadas (PPPs), que consideramos a novidade cognitiva do neodesenvolvimentismo dos governos Lula e Dilma.

O modelo adotado por Lula e Dilma vai além da indústria de base e promove a convergências entre diversas pautas, em princípio inegociáveis, como finanças *versus* inclusão social, altas taxas de juros *versus* geração de emprego, por exemplo. Assim, sugerimos que essa seria a singularidade do modelo de desenvolvimentismo estabelecido nos governos de Lula e Dilma, e suas distinções com o conceito de neodesenvolvimentismo cunhado por Bresser-Pereira.

Retomando o caso Vargas, se o governo buscou criar a indústria de base sob controle do Estado para dar base à ampliação das elites industriais nacionais, nos períodos Lula e Dilma já temos uma ampla indústria de base consolidada, sendo que parte dela foi privatizada nos anos 1990 e parte ficou nas mãos do Estado (alguns bancos, correios, setor elétrico e petrolífero). Nesse cenário, as empresas de natureza privada não estão dispostas a assumir sozinhas quaisquer riscos que se referem aos empreendimentos de infraestrutura e nem possuem capital barato o suficiente para investir na ampliação de seus negócios (até porque pulverizam seus investimentos em outros negócios e aplicações). Para facilitar o investimento das elites nos projetos do governo Lula, foi institucionalizado parcerias entre a iniciativa privada e o setor público para a introdução da infraestrutura e também houve uma junção de investimentos e financiamentos público-privados na indústria, serviços e agropecuária.

Portanto, enquanto Vargas buscava recursos primeiro nas barganhas internacionais e depois na criação de impostos, nos períodos de Lula e Dilma, a iniciativa privada necessita de um Estado que tem meios seguros e baratos de captação de recursos no mercado via títulos públicos.

No desenvolvimentismo dos tempos Vargas, temos uma crescente intervenção estatal visando dar base ao aumento da indústria privada brasileira, criando concessões que melhoraram a vida dos pobres via carteira de trabalho; o neodesenvolvimentismo coloca o Estado (durante os governos Lula e Dilma) com poder de intervenção e articulação pelo capital econômico público e faz a centralização institucional necessária para o aumento do mercado interno e para o aumento dos negócios da iniciativa privada.

Tanto Vargas quanto Lula são estadistas que dialogam com as elites, reconhecendo seu poder político econômico, com uma visão real da necessidade de reequilíbrio na relação capital e trabalho. Entretanto, a novidade heurística no caso Lula-Dilma é a ideia de utilização da inclusão do pobre como instrumento que realimenta a iniciativa privada e facilita a aprovação de políticas públicas teoricamente controversas sob o ponto de vista de valores mais conservadores/ortodoxos.

Por fim, podemos afirmar que ao passo que Vargas deu margem para a diversificação da economia brasileira, Lula num outro contexto – economia diversificada – dá margem para o aumento da competitividade da burguesia brasileira

em escala local e global, incluindo políticas para o campo e para a cidade, reduzindo os fluxos migratórios e causando o crescimento e desenvolvimento de pequenas e médias cidades, através de políticas públicas numa parceria público-privada.

Referências

ABRAMOVAY, R. Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. *Tempo Social,* v.16, n.2, p.35-64, nov. 2004.

ABRAPP. *Como criar um fundo de pensão a partir do vínculo associativo*. São Paulo: Abrapp, 2003. Disponível em: http://www.abrapp.org.br/siteassets/sitepages/cartilha/cartilha_para_instituidores2003.pdf. Acesso em: 7 jul. 2004.

______. *Relatório Social das Entidades Fechadas de Previdência Complementar*.2008. Disponível em: http://www.abrapp.org.br/Documentos%20Pblicos/rel2008.pdf. Acesso em: 10 mar. 2014.

______. *Consolidado estatístico – junho de 2010.* São Paulo: Abrapp, 2010. Disponível em: http://www.abrapp.org.br/Consolidados/Consolidado_Estatistico_2010_6.pdf. Acesso em: 30 set. 2013.

______. *Consolidado estatístico – junho de 2012.* São Paulo: Abrapp, 2012. Disponível em: http://www.abrapp.org.br/Consolidados/Consolidado_Estatistico_2012_6.pdf. Acesso em: 30 set. 2013.

ADMS, F. Trabalhadores aprovam acordo em Belo Monte. *Sintaprav*, 2 dez. 2013. Disponível em: http://www.sintrapav.org.br/trabalhadores-aprovam-acordo--em-belo-monte/. Aceso em: 6 jan. 2014.

AGLIETTA, M. Repenser la regulation des marchés financeirs. *Savoir/Agir*, n. 4, 2008.

______. À la Recherche d'un modèle de croissance [entrevista com Michel Aglietta et Alain Lipietz]. *Revista L'Esprit*, v.11, n.359, p.28-46, 2009.

______. Les investisseurs institutionnels dans la crise et les défis d'après-crise. In: COLLOQUE INTERNATIONAL, 21-22 set. 2010. *Le Marché financier pen-*

dant et après la crise financière: les fonds de pension, les épargnes salariales et leur responsabilité sociale. Paris: Maison des Sciences de l'Homme, 2010.

ALVES FILHO, M. *Crise econômica não interrompe crescimento do país, diz Mantega*. 2008. Disponível em: http://www.unicamp.br/unicamp/noticias/crise-econ%C3%B4mica-n%C3%A3o-interrompe-crescimento-do-pa%C3%ADs-diz-mantega. Acesso em: 30 set. 2015.

AMÉRICA ECONOMÍA. *Las 50 mayores de Brasil*. 2012. Disponível em: http://rankings.americaeconomia.com/2012/las-500-empresas-mas-grandes-de-america-latina/las-50-mayores-de-brasil.php. Acesso em: 30 set. 2015.

ANDRADE, R. Governo prepara mudanças em regra de fundos de pensão. *O Estado de S. Paulo*, 2 jul. 2009. Disponível em: http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,governo-prepara-mudanca-em-regras-de-fundos-de-pensao,396431,0.htm. Acesso em: 30 set. 2015.

ANAC. *Governo assina contratos de concessão de aeroportos*. jun. 2012. Disponível em: http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=591&slCD_ORIGEM. Acesso em: 19 ago. 2013.

ANTUNES, R. *A desertificação neoliberal no Brasil*: Collor, FHC e Lula. Campinas: Autores Associados, 2004.

AQUINO, Y. Sine deve cuidar de contratações para obras do PAC. *Exame*, 31 mar. 2011. Disponível em: http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/sine-deve-cuidar-de-contratacoes-para-obras-do-pac. Acesso em: 5 maio 2013.

BAJAY, S. V. *Avaliação crítica do atual modelo institucional do setor elétrico brasileiro.* Campinas: Núcleo Interdisciplinar de Planejamento Energético – NIPE e Departamento de Energia / FEM, 2010.

BANCO DO BRASIL (BB). *Programa Minha Casa Minha Vida*. 2015. Disponível em: http://www.bb.com.br/portalbb/page44,116,19522,1,1,1,1.bb?codigoNoticia=34361&codigoMenu=172&codigoRet=17134&bread=5_2_1. Acesso em: 30 set. 2015.

BARRETO, W. M. *Eletrobrás*: o embate por trás de sua criação. 2010. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

BASTOS, P. P. Z. A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. *Revista Economia*, v.7, n.4, p.239-275, dez. 2006.

BEDÊ, M. A. O PAC e o crescimento da economia. *Integração*, ano XIV, n.52, p. 33-41, jan./mar. 2008.

BITTENCOURT, J. L. A base de investidores da dívida pública federal no Brasil. In: SILVA, A. C. et al. (Orgs.). *Dívida pública:* a experiência brasileira. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009.

BLUNDELL-WIGNALL, A. *Structured Products*: implications for financial markets. Genebra: OECD, 2007. Disponível em: www.oecd.org/finance/financial-markets/39654605.pdf. Acesso em: 30 set. 2015.

BNDES. *Dez anos do Programa Nacional de Desestatização*: o setor elétrico pós-privatização. Rio de Janeiro: 2000. Disponível em: www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/s_privatizacao.html. Acesso em: 30 set. 2015.

______. *Privatização no Brasil (1990-1994 e 1995-2002)*. Rio de Janeiro: Área de Desestatização e Reestruturação, 2002.

______. *Seminário Parceria Público-Privada (PPP) na Prestação de Serviços de Infraestrutura MRE-BID-BNDES.* Rio de Janeiro: 2003. Disponível em: www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/s_ppp.html. Acesso em: 30 set. 2015.

______. *O BNDES e o PAC*. Rio de Janeiro: 2008. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Infraestrutura/pac.html. Acesso em: 30 set. 2015.

______. *Banco de desenvolvimento para quem e por quais meios?* Rio de Janeiro: 2011. Disponível em: http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/31--destaque/195-bndes-e-aexpansao-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil.
Acesso em: 12 jun. 2012.

______. *Relatório gerencial*: 1º trimestre de 2012. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em: www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Relatorio_Recursos_Financeiros_1trimestre2012.pdf. Acesso em: 30 set. 2015.

BOITO, A. A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Crítica Marxista*, Campinas, v.1, n.17, p.10-36, 2003.

______. A frente política neodesenvolvimentista e as classes populares. *Viomundo*, 3 mar. 2012. Disponível em: www.viomundo.com.br/politica/armando-boito-jr--as-contradicoes-da-frente-neodesenvolvimentista.html. Acesso em: 30 set. 2015.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n.1, p.70-104, 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em: 30 set. 2015

BOSCHI, R. Estado desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidumbres. *Ponto de Vista*, n.2, p.1-32, 2008.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Intervencionismo estatal e política de desenvolvimento na América Latina. *Caderno CRH*, Salvador, v.21, n.53, maio-ago. 2008.

BOURDIEU, P. *La Noblesse d'état.* Paris: De Minuit, 1989.

______. *Raisons pratiques: sur la théorie de l'action. Paris: Seuil, 1994.*

______. *A economia das trocas linguísticas*: o que falar quer dizer. São Paulo: Edusp, 1996.

______. A demissão do Estado. In: BOURDIEU, P. (org.). *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997a.

______. O campo econômico. *Política & Sociedade*, v.4, n.6, 1997b.

______. *Contrafogos*: táticas para evitar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

______. *As estruturas sociais da economia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. O conselho da Reforma do Estado. *Cadernos Mare da Reforma do Estado*, 1999.

______. Lei n.11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 20 out. 2012.

______. Ministério do Trabalho e Emprego. *Plano Nacional de Qualificação 2003-2007*. 2007. Disponível em: http://www3.mte.gov.br/pnq/proesq.pdf. Acesso em: 20 abr. 2013.

______. Lei n.11.948, de 16 de junho de 2009. Constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11948.htm. Acesso em: 30 out. 2015.

______. Lei n.12.249, de 11 de junho de 2010a. Recursos do Tesouro ao BNDES, dentre outras atribuições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12249.htm. Acesso em: 30 nov. 2012.

______. Lei n.12.349, de 15 de dezembro de 2010b. Altera as Leis n.8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1° do art. 2° da Lei n.11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm. Acesso em: 10 jun. 2015.

______. Ministério das Cidades. *Apresentação no Seminário de Capacitação dos Municípios Goianos para elaboração dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social*. IBAM, Secretaria de Habitação do Governo de Goiás. Dezembro de 2010c.

______. Lei n.12.453, de 21 de julho de 2011. Recursos do Tesouro ao BNDES, dentre outras atribuições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12453.htm. Acesso em: 30 nov. 2012.

______. *Dívida pública federal*: relatório anual 2011. Brasília: Tesouro Nacional, 2012a. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/RAD_2011a.pdf. Acesso em: 23 abr. 2012.

______. *Cartilha Estadual – São Paulo (4º Balanço PAC 2 – janeiro/abril de 2012)*. 25 set. 2012b. Disponível em: http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesregionais/v/e164e195. Acesso em: 10 jun. 2015.

______. *Compromisso nacional para aperfeiçoar as condições de trabalho no setor da indústria da construção*. 2012c. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/compromissos-nacionais/construcao. Acesso em: 19 mar. 2013.

______. Ministério da Fazenda. *Fomentar a construção civil é estimular investimento no país, afirma ministro*. 4 dez. 2012d. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/noticias/2012/dezembro/fomentar-a-construcao-civil-e-estimular-investimento-no-pais-afirma-ministro. Acesso em: 15 jan. 2013.

______. Ministério do planejamento. *11º Balanço Completo do PAC – 4 anos (2007 a 2010)*. 29 ago. 2012e. Disponível em: http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais. Acesso em: 27 set. 2014.

______. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *PLANSEQ e programa Próximo Passo*. 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/beneficiario/institucional-planseq-proximo-passo. Acesso: 5 abr. 2013.

______. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa família: benefícios*. 2015a. Disponível em: http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios. Acesso em: 30 out. 2015.

______. *O que é o SINE*. 2015b. Disponível em: http://www3.mte.gov.br/sine/oquee.asp. Acesso em: 30 out. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2003.

______. Novo desenvolvimentismo. *Folha de S.Paulo*, 19 set. 2004. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200411.htm. Acesso em: 8 nov. 2012.

______. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v.20, n.3, p.5-24, jul./set. 2006.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.56, n.1, p.7-21, jan./mar. 2005.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Relatório da Administração – 2012*. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/downloads/caixa-demonstrativo-financeiro/Relatorio_Administracao_2012.pdf. Acesso em: 10 mar. 2012.

______. *Simulador Habitacional Caixa*. 2013. Disponível em: http://www8.caixa.gov.br/siopiinternet/simulaOperacaoInternet.do?method=inicializarCasoUso. Acesso em: 20 maio 2013.

CÁRDENAS, J. *Are Latin America's corporate elites transnationally interconnected?* A network analysis of interlocking directorates. *Global networks,* v.15, n.4, p.424-445, out. 2015.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, L. S. *Habitação de interesse social – política ou mercado?*: reflexões sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV ENCONTRO NACIONAL ANPUR. 2011. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/adauto_cardoso.pdf. Acesso em: 25 mar. 2013

CARVALHO, L. *CUT na luta em Rondônia*: movimentos sociais vão às ruas defender trabalhadores e atingidos por barragens. 6 abr. 2011a. Disponível em: http://www.cut.org.br/noticias/cut-na-luta-em-rondonia-movimentos-sociais-vao-as-ruas-defender-trabalhadores-e-4202/. Acesso em: 10 out. 2011.

______. *CUT em Rondônia*: construção das usinas envolve histórias de exploração sexual e provoca caos no serviço público. 10 abr. 2011b. Disponível em: http://www.cut.org.br/destaques/20544/cut-em-rondonia-construcao-das-usinas-envolve-historias-de-exploracao-sexual-e-provoca-caos-no-servico-publico. Acesso em: 20 out. 2011.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*: uma crônica do salário. Trad. Iraci D. Poleti. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 2003a.

______. *L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?* Paris: Seuil, 2003b.

CENTRAIS SINDICAIS. *Documento unitário das centrais sindicais ao presidente Lula, à sociedade e aos trabalhadores*. nov. 2008. Disponível em: http://download.uol.com.br/fernandorodrigues/Documento_Finalizado_das_Centrais_Sindicais.pdf. Acesso em: 5 fev. 2009.

______. *Brasil do diálogo, da produção e do emprego*: acordo entre trabalhadores e empresários pelo futuro da produção e emprego. 2011. Disponível em: http://www.smabc.org.br/Interag/temp_img/%7B810B756E-4C7F-460D-936B-3E53A6382B94%7D_Brasil%20do%20Dialogo%20HIGH%20QUALITY.pdf. Acesso em: 20 nov. 2013.

CHAUÍ, M. Uma nova classe trabalhadora. In: SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 2013.

CHESNAIS, F. Crise financière: quelles détours par la théorie. *Savoir/Agir*, n.4. 2008.

COOPERS & LIBRAND. *Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro* – Etapa I, IV e VII. Eletrobrás, 1997.

CORAZZA, M. E. Crise evidencia o papel estratégico dos fundos de pensão. *Revista Fundos de Pensão*, p. 11-16, dez. 2008. Disponível em: https://www.funcef.com.br/files/fundos_materiadecapa_13012009.pdf. Acesso em: 19 jan. 2014

COSTA, A. C. Sete Brasil, a nova empresa da Petrobras. *Veja*, 25 nov. 2010. Disponível em: http://veja.abril.com.br/noticia/economia/sete-brasil-a-nova-empresa-da-petrobras. Acesso em: 12 dez. 2010.

D'AGOSTINI, C. *O papel dos bancos públicos brasileiros no desenvolvimento socioeconômico*: 2000 a 2012. Araraquara, 2013. Monografia de final de curso. Departamento de Economia – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

DANTAS, E. A.; BARBIERI, C. V. As crises internacionais e seus impactos na previdência social. *Informe da Previdência Social*, v.23, n.11, 2011.

DESIDÉRIO, W.; MATSUDA, P.; SILVA, M. R. BNDES, BNDESPAR, PPP E PAC: uma análise dos instrumentos financeiros de fomento a economia dos Governos Lula-Dilma. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 19, 2012, Bauru. *Anais*... Redes Globais de Suprimentos: Desafios e Tendências do Mundo Globalizado, 2012.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. A dolarização do conhecimento *técnico* profissional e do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000. *RBCS*, v.15, n.43, p.163-176, jun. 2000.

DEZALAY, Y.; MADSEN, M. R. Espaces de pouvoirs nationaux, espaces de pouvoirs internationaux. In: COHEN, A.; LACROIX, B.; RIUTORT, P. (Orgs.). *Nouveau Manuel de science politique*. Paris: Dévouverte, 2009. p.681-693.

DIMAGGIO, P. J. Culture and economy. In: SMELSER, N. J. (Org.). *Handbook of economic sociology.* Princeton: Princeton University Press, 1994.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Jaula de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. In: CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (Orgs.). *Teoria das organizações*. São Paulo: Atlas, 2007. p.117-142.

DOMINGUES, E. P.; MAGALHÃES, A. S.; FARIA, W. R. *Impacto dos investimentos do PAC em Minas Gerais*: efeitos sobre crescimento e desigualdade. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2008.

______. Infraestrutura, crescimento e desigualdade regional: uma projeção dos impactos dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Minas Gerais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.39, n.1, abr. 2009. Disponível em: http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1148. Acesso em: 15 mar. 2013.

DONADONE, J. C.; GRÜN, R. Participar é preciso! Mas de que maneira? *RBCS*, São Paulo, v.16, n.47, p. 111-125, out. 2001.

DONADONE, J. C.; SZNELWAR, L. I. Dinâmica organizacional, crescimento das consultorias e mudanças nos conteúdos gerenciais nos anos 90. *Revista Produção*, v.14, n.2, p.58-69, 2004.

DOUGLAS, M. *Como as instituições pensam*. São Paulo: Edusp, 1998.

DRUCK, G. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? *Cad. CRH*, Salvador, v.24, n.spe1, p.37-57, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792011000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 out. 2015.

DURKHEIM, E. *Lições de sociologia*: a moral, o direito e o Estado. São Paulo: Edusp, 1983.

______. *De La Division du travail social*. Paris: PUF, 2004.

DW BRASIL. *Especulação e falta de infraestrutura são desafios do "Minha Casa, Minha Vida"*. 19 out. 2012. Disponível em: http://www.dw.com/pt/especula%C3%A7%C3%A3o-e-falta-de-infraestrutura-s%C3%A3o-desafios-do-minha-casa-minha-vida/a-16236640. Acesso em: 17 jul. 2013

ECONOINFO. Estrutura acionária e afins. 2012. Disponível em: http://www.econoinfo.com.br. Acesso em: 30 nov. 2012.

ESPÓSITO, A. S. *O setor elétrico brasileiro e o BNDES*: reflexões sobre o financiamento aos investimentos e perspectivas. 2012. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/BNDES_Setorial/201210_15.html#. Acesso em: 12 jan. 2013.

FLIGSTEIN, N. *The transformation of corporate control*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

______. *The architecture of the markets*: an economic sociology of twenty-first century capitalist societies. Princeton: Princeton University Press, 2001.

FOLHA ONLINE. Leis "esclerosadas" inibem crescimento do emprego. 4 maio 2003. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/imprescindivel/dia/gd040403.htm. Acesso em: 20 ago. 2013.

______. Trabalho escravo é flagrado em obra do PAC. 2009. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u620638.shtml. Acesso em: 5 fev. 2013.

FUNCEF. Fundos de pensão preparados para enfrentar mudanças no cenário econômico. *Revista Funcef*, n. 30, p. 11, 2008. Disponível em: https://www.funcef.com.br/files/revista_funcef/ed30_setembro.pdf. Acesso em: 29. Abr. 2013.

GARCIA, A. S. *BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil*. 2011. Disponível em: http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/10/bndes-e-a-expanso-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil.pdf. Acesso em: 30 out. 2015.

GAZOLA, A. C. A. et al. Crescimento no mercado de trabalho: emprego e desemprego em Rondônia a partir dos investimentos do plano de aceleração do crescimento. In: XIII ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E IX ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE PÓS-GRA-

DUAÇÃO, Vale do Paraíba, 2013. Disponível em: http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2011/anais/arquivos/0814_1131_01.pdf. Acesso em: 23/07/2013

GÓIS, C. Lula diz que crise é causada por "gente branca de olhos azuis". *O Globo*, 26 mar. 2009. Disponível em: http://oglobo.globo.com/economia/lula-diz-que-crise-causada-por-gente-branca-de-olhos-azuis-3132357. Acesso em: 29 abr. 2013.

GONÇALVES, A. *Os fundos de pensão e os private equity*: desafios e oportunidades no desenvolvimento da governança corporativa. Abrapp, 2008.

GRANER, F.; LEOPOLDO, R. Compra da Nossa Caixa fortalece Banco do Brasil, diz Mantega. *O Estado de S. Paulo*, 20 nov. 2008. Disponível em: http://www.estadao.com.br/noticias/economia,compra-da-nossa-caixa-fortalece-banco-do-brasil-diz-mantega,280985,0.htm. Acesso em: 15 jan. 2009.

GRÜN, R. Modelos de empresa, modelos de mundo: sobre algumas características culturais da nova ordem econômica e da resistência a ela. RBCS, v.14, n.41, 1999.

______. A sociologia das finanças e a nova geografia do poder no Brasil. *Revista Tempo Social*, v.16, n.2, p.151-176, 2004.

______. Convergência das Elites e Inovações Financeiras: a GC no Brasil. *RBCS*, v.20, n.58, p. 67-90, 2005.

______. Entre a plutocracia e a legitimação da dominação financeira. *RBCS*, v.22, n.65, p. 85-107, 2007.

______. Difusão dos fundos de private equities (PES) e transformações do capitalismo no Brasil recente. In: MONDADORE, A. P. C. et al (Orgs.). *Sociologia econômica e das finanças*: um projeto em construção. São Carlos: EdUFSCar, 2009.

______. A crise financeira, a guerra cultural e as transformações do espaço econômico Brasileiro em 2009. *Dados*, Rio de Janeiro, v.53, n.2, p.255-297, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000200001&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 13 out. 2015.

______. A vingança do baixo clero: o desafio ao "PiG" e o estado do conflito cultural no tratamento da crise financeira. *Mana*, v.19, n.2, p.303-340, ago. 2013.

GUIMARÃES, J. A nova economia política do governo Lula. *Teoria e Debate*, n.72, jul./ago. 2007. Disponível em: http://www.teoriaedebate.org.br/?q=materias/economia/nova-economia-politica-do-governo-lula. Acesso em: 30 out. 2015.

HABERMAS, J. A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. Trad. Carlos Alberto Marques Novaes. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.18, p.77-102, set. 1987.

HIRATA, F. M. *A luta pela moradia em São Paulo*. São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

IBGE. Aumento nos postos de trabalho 2002-2011. 2011.Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/defaultestudos.shtm. Acesso em: 5 fev. 2013.

IMPARBRASIL. *Carta de notícias n. 60*: Governança Corporativa dá capacidade de resposta à crise. 2008. Disponível em: http://imparbrasil.com.br/noticias/365,/1194,. Acesso em: 8 mar. 2016.

INSTITUTO LULA. *Concepção e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil, Lula 2002*. São Paulo: Diretório Nacional do PT, 2002a.

______. *Projeto energia elétrica*: diretrizes e linhas de ação para o setor elétrico. São Paulo: Diretório Nacional do PT, 2002b.

IPEA. *Mercado de trabalho*: conjuntura e análise. Rio de Janeiro: Ipea, n. 53, nov. 2012a. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16331. Acesso em: 15 set. 2015.

______. *2012*: *desenvolvimento inclusivo sustentável?*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012b. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/121218_comunicadoipea158.pdf. Acesso em: 18 set. 2015.

JARDIM, M. C. *Entre a solidariedade e o risco*: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula. São Carlos, 2007b. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos.

______. "Domesticação" e/ou "moralização do capitalismo" no governo Lula: inclusão social via mercado e via fundos de pensão. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.52, n.1, p.123-159, 2009a.

______. "Nova elite no Brasil?": Sindicalistas e ex-sindicalistas no mercado financeiro. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v.24, n.2, p.363-399, maio/ago. 2009b.

______. Investimentos sociais dos fundos de pensão. *Relatório Inesc*, 2010. Disponível em: http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/obs-de-invest-da-amazonia_estudo-1. Acesso em: 20 jan. 2012.

______. (Org.). *A natureza social das finanças*: fundos de pensão, sindicalistas e recomposição de elites. Bauru: Edusc, 2011.

______. A Crise Financeira de 2008: os discursos e as estratégias do governo e dos fundos de pensão. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.56, n.4, 2013.

______. A construção social do mercado de trabalho no setor de construção civil nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): consensos e conflitos. Sociedade e Estado, v.30, n.1, Brasília, jan./abr. 2015.

JARDIM, M. C.; FLORES, M. S. Programa Bolsa Família: enquadramento cognitivo dos direitos sociais. In: JARDIM, M. (Org.). *Estado e mercado no Brasil contemporâneo*: a produção de sentidos, a produção de alianças. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

JARDIM, M. C.; MUNDO NETO, M. Fundos de pensão e *private equity*: convergência e divergência no mercado financeiro. *Texto para Discussão*, n.3, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2013.

JARDIM, M. C.; PORCIONATO, G. *O contexto nacional de interação entre mercado e Estado*: o caso das parcerias público-privadas e o PAC. Araraquara: FAPESP, 2013.

JARDIM, M. C.; ROGÉRIO, M. *A violência simbólica exercida pelo Estado durante o governo Lula*: evidências empíricas a partir das PPPs e PAC. No prelo.

JORION, P. *La crise du capitalisme américain*. Paris: édition du Croquant, 2009.

LAMENZA, G.; PINHEIRO, F.; GIAMBIAGI, F. A capacidade de desembolso do BNDES durante a década de 2010. *Revista do BNDES,* n.36, v.2, p.43-88, dez. 2011.

LEBARON, F. *La crise de la croyance économique*. Bellecombe-en-Bauge: Editions du Croquant, 2010.

______. Mundialização financeira ou imposição do modelo financeiro norte-americano? In: JARDIM, M. A. C. *A natureza social das finanças*. São Paulo: Edusc, 2011.

LEOPOLDO, R. BNDES empresta 391% mais em 5 anos e supera em três vezes o Banco Mundial. *O Estado de S.* Paulo, 10 mar. 2011. Disponível em: http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,bndes-empresta-391-mais-em-5-anos-e-supera-em-tres-vezes-o-banco-mundial,689817,0.htm. Acesso em: 15 fev. 2013.

LESSA, A. L. B. A negação da cidade em configurações habitacionais contemporâneas: três casos em São Carlos/SP. *MDC – Mínimo Denominador Comum: Revista de Arquitetura e Urbanismo*, jul. 2009.

LIMA, J. B. S.; PAULA, L. M.; PAULA, R. C. *Entendendo a parceria público-privada no Brasil: uma análise preliminar*. Rondônia: Universidade Federal de Rondônia, dez. 2005. Disponível em: http://www.tce.ro.gov.br/nova/publicacoes/Entendendo_PPP.doc. Acesso em: 14 set. 2015.

LIMA, F. A. *A regulação por contratos no setor elétrico brasileiro*: o contrato de comercialização de energia elétrica no ambiente regulado – CCEAR e os leilões de energia. Brasília, 2006. Monografia (Pós-graduação em Direito) – Centro Universitário de Brasília. Disponível em: http://www.aneel.gov.br/biblioteca/trabalhos/trabalhos/Monografia_Pos_Graduacao_Fabio_Almeida.pdf. Acesso em: 23 ago. 2012.

LODOVICI, E. S.; BERNARGGI, G. M.; FINGERMANN, H. (Orgs.) *Parceria público-privada*: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. Trad. Nilson Moulin Louzada. São Paulo: Summus Editorial, 2005.

MANDL, C. Fundações investem na economia real. *Valor Econômico*, 21 nov. 2011.

MANTEGA, G. *Bancos públicos e desenvolvimento*. In: SEMINÁRIO VALOR ECONÔMICO E CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009, São Paulo. Dis-

ponível em: https://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/apresentacoes/2009/p220609-pdf16/view. Acesso em: 10 mar. 2016.

______. *Fomentar a construção civil é estimular investimento no país*. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/noticias/2012/dezembro/fomentar-a-construcao-civil-e-estimular-investimento-no-pais-afirma-ministro. Acesso em: 10 mar. 2016.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.26, n.1, p.58-74, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572006000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 out. 2015.

MATTOSO, J. *O Brasil desempregado*: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

MELO, C.; ROCHA, F. S. BNDESPar e BNDES: uma só missão. *Folha de S. Paulo*, 5 set. 2011.

MERCADANTE, A. *As bases do novo desenvolvimentismo*: análise do governo Lula. Campinas, 2010. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – IE Unicamp. Campinas, 2010.

MIGUEL, A. C. Microcrédito no Brasil: uma agenda de política pública para o mercado de microfinanças. *Revista Espaço de Diálogo e Desconexão*, v.4, n.2, jan/jul. 2012.

MUNDO NETO, M. De sucroalcooleiro a sucroenergético: a construção de um campo organizacional. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33. Caxambu, 2009.

______. *Transformações na indústria sucroalcooleira brasileira no início do século XXI*: das famílias aos acionistas. São Carlos, 2012. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

NAJBERG, S.; IKEDA, M. *Modelo de Geração de Emprego*: metodologia e resultados. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Texto para Discussão, 72).

NASCENTES, A. *Práticas de parcerias* público-*privadas no Brasil e no exterior: êxitos e riscos*. Relatório final relativo à pesquisa, análise e sistematização das Melhores Práticas, casos de êxito e de risco. Jul. 2009. Disponível em: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36172552. Acesso em: 17 jul. 2011.

NASSIF, L. Brasil e a crise 9: os fundos de pensão. *Revista Carta Capital (on-line)*, 25 nov. 2011. Disponível em: http://www.cartacapital.com.br/economia/brasil-e-a-crise-9-os-fundos-de-pensao. Acesso em: 4 mar. 2012.

NEIBURG, F. Os sentidos sociais da economia. In: DIAS DUARTE, L. F.; BENEDITO MARTINS, C. (Orgs.). *Antropologia*: horizontes das ciências sociais no

Brasil. São Paulo: Anpocs / Ciência Hoje / Discurso Editorial / Barcarolla, p.225-258, 2010.

NERI, M. C. (Coord.). *A nova classe média*: o lado brilhante dos pobres. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010.

NORONHA, E.; DE NEGRI, F.; ARTUR, K. Custos do trabalho, direitos sociais e competitividade. In: DE NEGRI, J. A.; DE NEGRI, F.; COELHO, D. (orgs.). *Tecnologia, exportação e emprego*. Brasília: Ipea, 2006. p.161-201.

OCDE. *Global Pension Statistics*. 2009. Disponível em: http://www.oecd.org/finance/private-pensions/globalpensionstatistics.htm. Acesso em: 26 nov. 2010.

OFFE, C. Trabalho como categoria sociológica fundamental?. In: OFFE, C. (Org.). *Trabalho & sociedade*, v.1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

OLIVEIRA, N.; INDIO, C. Lula defende investimento de fundos de pensão em projetos sociais. *Agência Brasil*, 29 maio 2003. Disponível em: http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-05-29/lula-defende-investimento-de-fundos-de-pensao-em-projetos-sociais. Acesso em: 20 fev. 2013

OLIVEIRA, C. T. T. *A implementação de políticas públicas habitacionais*: o caso do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

OLIVEIRA, T. Mercado de trabalho brasileiro: balanço e reflexões sobre o período recente. *Jornal do Brasil*, 28 jan. 2013. Disponível em: http://www.jb.com.br/plataforma-politica-social/noticias/2013/01/28/mercado-de-trabalho-brasileiro-balanco-e-reflexoes-sobre-o-periodo-recente/. Acesso em: 6 mar. 2013.

ONS (Operador do Sistema Elétrico). *Relacionamentos*. 2012. Disponível em: http://www.ons.org.br/institucional_linguas/relacionamentos.aspx. Acesso em: 6 jan. 2013.

ORLÉAN, A. *Le pouvoir de la finance*. Paris: Odile Jacob, 1999.

PEDROSO NETO, A. J. *A privatização do setor elétrico paulista*: suicídio de um grupo. São Carlos, 2005. 385 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, SP, 2005.

PINHEIRO, R. P. *Educação financeira e previdenciária, a nova fronteira dos fundos de pensão*. São Paulo: Peixoto Neto, 2008.

PINTO, F. L. B.; GODOY, R. W.; RIBEIRO, D. B. C. Parceria público-privada – uma experiência em construção. *Estudos Ciência e Empresa*, Teresina, n.2, nov. 2011.

PIVETTA, Fatima et al. Saúde, ambiente & políticas públicas: uma leitura do PAC Manguinhos-RJ. In: CONGRESSO LUSO AFRO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 11, 2011. *Anais*... Disponível em: http://www.xiconlab.eventos.

dype.com.br/resources/anais/3/1307712353_ARQUIVO_textocompleto_CONLAB2011_PIVETTA.pdf. Acesso 15 mar. 2013.

POCHMANN, M. Velhos e novos problemas do mercado de trabalho no Brasil. *Revista Indicadores Econômicos FEE*, v.26, n.2, 1998. Disponível em: http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewArticle/1297. Acesso em: 3 fev. 2013.

______. Mercado geral de trabalho: o que há de novo no Brasil? *Parcerias Estratégicas*, Brasília, v.22, p.121-144, 2006.

______. A virada de 2009. *Valor Econômico*, v.1, p.1-1, 2010.

______. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 2013.

POMPEU, U. Sine de Marabá seleciona mão de obra para usina de Belo Monte. *Folha do Bico*, 5 mar. 2012. Disponível em: http://www.folhadobico.com.br/03/2012/sine-de-maraba-seleciona-mao-de-obra-para-usina-de-belo-monte.php. Acesso em: 10 maio 2013.

PONTES, N. BNDES desembolsa mais do que banco mundial e financia expansão latina. *Deutsche Welle*, 2012. Disponível em: http://www.dw.de/bndes-desembolsa-mais-do-que-banco-mundial-e-financia-expans%C3%A3o-latina/a-15772513. Acesso em: 20 fev. 2013.

POLANYI, K. *A grande transformação*: as origens de nossa época. São Paulo: Campus, 1980.

PORCIONATO, G. L. Contexto nacional de interação entre mercado e Estado: o caso das Parcerias público e privado e o PAC. In: WORKSHOP EMPRESA, EMPRESÁRIOS E SOCIEDADE, 9, Niterói. *Anais*... Universidade Federal Fluminense, set. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. *Prohab lança outro programa habitacional no São Carlos VIII*. 12 abr. 2005. Disponível em: http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias/2005/146065-prohab-lanca-outro-programa-habitacional-no-sao-carlos-viii.html. Acesso em: 15 abr. 2013.

REMOND, A. Quelle Représentation pour les salariés-actionnaires? *Revue de L'Ires*, Paris, n.40, p.107-143, 2003.

REVISTA ACIONISTA. A crise financeira foi falta de governança corporativa?. *Revista Acionista*, 5 nov. 2008. Disponível em: http://www.acionista.com.br/editorial/051108_crise_governanca.htm. Acesso em: 30 out. 2015.

RICHARD, S. Sociologia econômica: hoje e amanhã. *Revista de Sociologia da USP – Tempo Social*, v.16, n.2, 2004.

ROSA, L. P. A dívida com os consumidores. *Folha de S.Paulo*, 2012. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1207200109.htm. Acesso em: 20 nov. 2012.

ROZÈS, S. La Question sindical à l'épreuve du nouveau cours du capitalismo. Dossiê Réiventer le syndicalisme. *Revue Mouvements*, Paris, n.43, p.96-107, 2006.

SADER, E. Público *versus* mercantil. *Folha de S.Paulo*, 19 jun. 2003, p. 3.

SAMPAIO JR, P. A. *PAC*: nem crescimento nem igualdade. 2007. Disponível em: http://antigo.mst.org.br/jornal/270/artigo. Acesso em: 30 out. 2015.

SANTOS, C. et al. PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social? *Ser Social*, Brasília, DF, v.12, n.26, p.116-146, jan./jun. 2010.

SANTOS, F. P. *O Plano Real e o crescimento da dívida pública no Brasil*. São Paulo, 2000. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas.

SAUER, I. A importância do pré-Sal no desenvolvimento do Brasil. *Revista Carta Capital*, 2 nov. 2011. Disponível em: http://www.cartacapital.com.br/economia/a-importancia-do-pre-sal-no-desenvolvimento-do--brasil/?autor=597. Acesso em: 5 jan. 2012.

______. *MP 579 e a dualidade de comportamento*. Instituto Humanitas Unisinos, 2012. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/515064--mp-579-um-remedio-para-os-males-brasileiros-entrevista-com-ildo-sauer. Acesso em: 10 jan. 2012.

SAUVIAT, C. La Crise dês 'Big Three' de l'automobile américaine. *Problèmes économiques*, n.2954, p.23-29, 2008.

SCHAPIRO, M. G. *Novos parâmetros para a intervenção do Estado na economia*: persistência e dinâmica na atuação do BNDES em uma economia baseada no conhecimento. São Paulo: 2009. Tese (Doutorado em direito econômico e financeiro), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

SICSÚ, J. Após 4 anos, governo tenta mudar o rumo. *Carta Maior*, 16 fev. 2007a. Disponível em: http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Apos-4--anos-governo-tenta-mudar-o-rumo/7/12590. Acesso em: 22 jan. 2008.

______. Quatro anos depois o governo tenta mudar o rumo. *Revista Teoria e Debate*, n.70, Fundação Perseu Abramo, 2007b.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. (Orgs.). *Novo desenvolvimentismo*: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri/Rio de Janeiro: Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SILVA, L. I. L. Carta ao povo brasileiro. *Folha de S. Paulo*, 24 jun. 2002. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml. Acesso em: 17 jul. 2002.

SILVA, M. R. Instituições e finanças no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC): Enquadramento técnico, cognitivo e jurídico no Governo Lula (2003-2010). In: SEMANA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA UNESP/ARARAQUARA, 10, 2011. *Anais*... Disponível em: http://www.fclar.unesp.br/Home/

Pos-Graduacao/StrictoSensu/Sociologia/Anais_Sociologia.pdf. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. *Novos enquadramentos culturais na relação Estado e mercado entre 2003 e 2012*: um estudo de caso dos arcabouços culturais, normativos e financeiros das PPP Belo Monte e Jirau no PAC. São Carlos, 2013. 169f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos.

SILVA, S. *Intersecção de classes*: fundos de pensão e sindicalismo no Brasil. Campinas, 2011. Tese (Doutorado em sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

SIMMEL, G. O dinheiro na cultura moderna. In: SOUZA, J.; ÖELZE, B. (Orgs.). *Simmel e a modernidade*. Brasília: Editora da UnB, 1998. p.23-40.

SOARES, I. O. et al. Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa "Minha Casa Minha Vida" em Uberaba (MG). *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v.5, n.1, p.119-131, jan./dez. 2013.

SPC (Secretaria de Previdência Complementar). *Fundos de pensão*: coletânea de normas. Brasília: Ministério da Previdência Social/SPC, 2009

SOUZA, J. *Os batalhadores brasileiros*: nova classe média ou nova classe trabalhadora? Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012.

TAVARES, J. Mais casas, mais especulação. *Brasil de Fato*, São Paulo, 21 nov. 2011. Disponível em: http://www.brasildefato.com.br/content/mais-casas-mais-especula%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 10 mar. 2013.

TCU. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – 2007. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2007/relatorio-e-parecer-previo-2007/@@download/file/RPP2007.pdf. Acesso em: 30 out. 2015.

______. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – 2011. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2011/rpp2011.pdf/view. Acesso em: 30 out. 2015.

TESOURO NACIONAL. *Dívida* pública *federal*: relatório anual 2011. Brasília: 2012a. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/RAD_2011a.pdf/. Acesso em: 23 abr. 2012.

______. Dívida pública federal: relatório 1º trimestre de 2012. Brasília: 2012b. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/fundo/Relatorio_Desempenho_1Trimestre_2012.pdf. Acesso em: 23 abr. 2012.

THÉRET, B. O debate crítico francês sobre os fundos de pensão na virada do terceiro milênio. In: JARDIM, M. C. (Org.). *A natureza social das finanças:* sindi-

calistas, fundos de pensão e dirigentes como atores emergentes. Bauru: Edusc, 2011.

UGT. Na comissão do trabalho, Santiago aprova participação de trabalhador em reunião de estatal sobre salário. 22 jan. 2014. Disponível em: http://www.ugt.org.br/index.php/post/6867-Na-Comissao-do-Trabalho,-Santiago-aprova-participacao-de-trabalhador-em-reuniao-de-estatal-sobre-salario. Acesso em: 10 fev. 2015.

ULYSSEA, G. Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura. *Revista de Economia Política,* v.26, n.4, p.596-618, out./dez. 2006

U.S. DEPARTMENT OF TREASURY. *Response to the Report of the International Financial Institution Advisory Commission*. Washington DC, jun. 2000

VALOR ECONÔMICO. Governo Investiu 7,4 Trilhões até final de 2009. 22 nov. 2010.

_____. "Minha Casa, Minha Vida 2" só entrega 2% das casas para baixa renda. *Valor Econômico,* 6 jun. 2012. Disponível em: http://www.valor.com.br/brasil/2693766/minha-casa-minha-vida-2-so-entrega-2-das-casas-para-baixa--renda#ixzz2ZFXsrx66. Acesso em: 20 maio 2013.

WARTH, A. Lula diz que crise não afetou produção e varejo brasileiros. *O Estado de S. Paulo,* 21 out. 2008. Disponível em: http://www.estadao.com.br/noticias/economia,lula-diz-que-crise-nao-afetou-producao-e-varejo-brasileiros,263772,0.htm. Acesso em: 29 abr. 2013.

XINGU VIVO. Quem somos. 2013. Disponível em: http://www.xinguvivo.org.br/quem-somos/. Acesso em: 14 fev. 2013.

_____. *Presidente do BNDES recebe documento sobre irregularidades no financiamento de Belo Monte*. 2012. Disponível em: http://www.xinguvivo.org.br/2012/12/04/presidente-do-bndes-recebe-documento-sobre-irregularidades-no-financiamento-de-belo-monte/. Acesso em: 30 out. 2015.

Anexo

Quadro A.1 Estratégias do governo para enfrentar a crise (2008-2009)

Estratégia	*Detalhes*
Estímulo ao crédito/liquidez	a) Redução dos compulsórios recolhidos do Banco Central; b) Ampliação do crédito para vários setores como o de exportação, agricultura, construção civil/habitação, indústria automobilística e outros, por instituições financeiras oficiais federais como o BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Em especial, houve recursos adicionais para o BNDES no valor de R$ 100 bilhões para 2009 e 2010, por meio do caixa do governo, de captações feitas no exterior pelo Tesouro Nacional e pela capitalização do banco. Foram priorizados os investimentos, nas áreas de gás e energia, os bens de capital e a infraestrutura, entre outros setores. Também garantiram os investimentos do PAC e da Petrobras; c) Mudanças na regulamentação do sistema financeiro em caráter preventivo, como a permissão para o Banco Central para comprar carteiras de crédito de bancos em dificuldades no Brasil, bem como outras instituições financeiras oficiais federais, como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, também foram autorizadas a adquirir participações em instituições financeiras no país sem passar por um processo de licitação; d) Leilões de moeda estrangeira feitos pelo Banco Central no mercado de câmbio entre outras medidas para garantir a liquidez no referido mercado e evitar, dessa forma, uma desvalorização muito acentuada do Real diante do Dólar; e) Estabelecimento de uma linha de swap (troca) de dólares norte-americanos por Reais no valor de US$ 30 bilhões, no final de outubro de 2008, pelo Banco Central do Brasil e pelo Federal Reserve (Banco Central dos Estados Unidos).

continua...

Quadro A.1 Continuação

Estratégia	*Detalhes*
Estímulo ao crédito/liquidez	f) Ampliação das alternativas de aplicação das reservas internacionais do Brasil pelo Conselho Monetário Nacional, ficando o Banco Central autorizado a disponibilizar parte desse dinheiro, por meio dos bancos, para as empresas brasileiras que precisaram rolar financiamentos feitos no exterior; g) Liberação de R$ 5,4 bilhões, também em caráter preventivo, aos pequenos bancos para operações de crédito e para pessoas físicas e jurídicas, por meio de liberação de recursos do Fundo Garantidor de Crédito (FGC); h) Continuação do processo de redução da taxa básica de juros (Selic) de 13,75% ao ano, em dezembro de 2008, para 8,75% ao ano, em julho de 2009.
Estímulo ao consumo/ investimento e a capitalização das empresas	Redução de impostos para estimular o consumo e ampliação/postergação dos prazos de recolhimento de impostos para as empresas: a) Redução, entre dezembro 2008 e setembro 2009, do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre veículos automotores, setor que havia sido duramente afetado pela crise e pela contração do crédito no final de 2008, mas que, no primeiro semestre de 2009, deu sinais de recuperação; b) Em outubro, novembro e dezembro de 2009, a tarifação voltou gradualmente. Em março de 2009, houve inclusão de outros setores (produtos básicos da construção civil, material escolar e eletrodomésticos) na redução do IPI. A redução na chamada linha branca de eletrodomésticos, como geladeiras e fogões, foi até outubro de 2009. Os cortes para material de construção foram até o fim de 2009. Foram incluídos os vergalhões, que não estavam na lista original de desconto de imposto; c) Como forma de financiar a redução das alíquotas sobre esses setores industriais, elevou-se a alíquota dos impostos sobre o consumo de cigarros; d) Adiamento do prazo de recolhimento de impostos federais para melhorar a capitalização/liquidez das empresas. O corte de PIS e Cofins para trigo, farinha e pão foi até o fim de 2010; e) Redução das alíquotas de imposto de renda sobre as pessoas físicas, como forma de estimular o consumo; f) Redução de Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para pessoas físicas como forma de estimular o consumo, tornando mais barato o custo dos financiamentos; g) Expansão do prazo de pagamento do seguro desemprego; h) Aumento dos investimentos públicos por meio do PAC, incluindo a antecipação de programa para a habitação/construção civil com a previsão de construção de 1 milhão de imóveis.
Aumento do investimento público	a) Antecipou-se o programa de instalação de 720 novas agências da Previdência Social, o que aumenta o volume de recursos aplicados em obras públicas e gera aumento de investimentos públicos futuros, quando do início do funcionamento das agências (novos servidores, por exemplo); b) Aceleração das obras do PAC.

continua...

Quadro A.1 Continuação

Estratégia	*Detalhes*
Manutenção da política de valorização do salário-mínimo	a) Foi mantido o índice de reajuste anual dos benefícios, como as aposentadorias e o salário-mínimo, injetando-se mais recursos financeiros (aproximadamente R$ 8 bilhões) na economia. A regra de reajuste do salário mínimo, negociada em 2006 com as Centrais Sindicais, tem como critérios o repasse da inflação do período e o aumento real pela variação do PIB com defasagem de dois anos; b) Também foi mantido outro ponto do acordo com as Centrais Sindicais: a antecipação gradativa do mês no qual ocorre o ajuste anual do salário-mínimo e das aposentadorias (em 2008, ocorreu em março; em 2009, fevereiro; em 2010, janeiro); c) Modificou-se a regra do crédito consignado para aposentados e pensionistas, aumentando a margem para uso dessa modalidade mais barata de crédito em substituição ao crédito de linha mais caro.

Fonte: Dantas e Barbieri (2011; tabela com modificações do texto original).

Sobre os Autores

Maria Chaves Jardim é doutora em ciências sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com estágio de doutoramento na École dês Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS); foi selecionada pela Comissão Europeia de Bolsa Hermes e realizou pós-doutorado na Fondation Maison des Sciences de l'homme (FMSH, Paris), além de diversos estágios de curta duração na França.

É pesquisadora do programa Jovem Pesquisador em Centro Emergente da Fundação de Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e coordenadora do projeto "Caracterização da morfologia social do campo política nos governos Cardoso e Lula: estudo da biografia de ministros e ministras do período (1995-2010)", pela mesma instituição.

É professora do Departamento de Sociologia da Unesp de Araraquara, do Programa de pós-graduação em ciências sociais da Faculdade de Ciências e Letras (FCLAR) e líder do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Sociedade, Poder, Organização e Mercado (Nespom-Unesp). Colabora com o Núcleo de Sociologia Econômica e das Finanças (Nesefi) da UFSCar e publicou artigos nacionais e internacionais na área de sociologia econômica, sociologia das finanças e sociologia do trabalho. Seus principais temas de pesquisa são capitalismo dos acionistas, sindicatos, mercado financeiro, fundos de pensão e a relação Estado e mercado.

Márcio Rogério Silva é mestre em engenharia de produção pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com doutoramento em fase de finalização pela mesma instituição.

É coordenador do Projeto de Pesquisa "Financeirização da produção: impactos regionais na expansão de parcerias público-privadas, conglomerados internacionais e nacionais" da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e pesquisador no projeto "Caracterização da morfologia social do campo política nos governos Cardoso e Lula: estudo da biografia de ministros e ministras do período (1995-2010)" da Fundação de Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

É professor no curso de engenharia de produção, na Faculdade de Engenharia da UFGD e líder do Núcleo de Estudos sobre Financeirização da Economia, Produção e Sociedade (NEFEPS-UFGD), membro do Núcleo de Sociologia Econômica e das Finanças (Nesefi-UFSCAR) e do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Sociedade, Poder, Organização e Mercado (Nespom-Unesp).

Publicou artigos nacionais na área de teoria das organizações, sociologia econômica e sociologia das finanças. Seus principais temas de pesquisa são a construção de modelos interpretativos de tomada de decisão de agentes econômicos, mercado financeiro, relações entre Estado e mercado, e análise prosopográfica, narrativa e de redes.

SOBRE O LIVRO

Formato: 16 x 23 cm
Mancha: 28,3 x 47,9 paicas
Tipologia: Horley Old Style 10,5/14
2015

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

Coordenação geral

Pedro Barros